

Tilburg University

Universele Dienstverlening, Marktwerving ten Bate van Iedereen

van Damme, E.E.C.; Jansen, J.A.; Potters, J.J.M.; Ten Raa, T.; Verouden, V.C.H.M.

Publication date:
1998

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Damme, E. E. C., Jansen, J. A., Potters, J. J. M., Ten Raa, T., & Verouden, V. C. H. M. (1998). *Universele Dienstverlening, Marktwerving ten Bate van Iedereen*. Ministry of Economic Affairs.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

UNIVERSELE DIENSTVERLENING; Marktwerking ten bate van iedereen¹

Eric van Damme

Jos Jansen

Jan Potters

Thijs ten Raa

Vincent Verouden

CentER

KUB

Eindrapport

maart 1998

¹De auteurs bedanken Mats Bergson en Günther Knieps voor de verstrekte informatie uit Zweden, resp. Duitsland. Dank is verschuldigd aan de leden van de door de Ministeries van Economische Zaken en Financiën geformeerde begeleidingsgroep (Dr. R. Gradus, Dr. R. Haffner, Drs. M. Mulder, Drs. J. Nijkamp en Drs. J. in 't Veld) voor verstrekte informatie en voor commentaar op eerdere versies van dit verslag. Alleen de auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	i
1. Inleiding	1
Deel I: BASISPRINCIPES	
2. Wat is een UDV?	10
3. Waarom een UDV?	14
4. Universele dienstverlening of uniforme dienstverlening?	20
5. Alternatieven voor UDV	24
DEEL II: TUSSEN MONOPOLIE EN MARKT	
6. Kruissubsidiëring en creamskimming	29
7. De theorie van betwistbare markten	34
8. Prijsdifferentiatie en roofprijzen	36
Deel III: UNIVERSELE DIENSTVERLENING IN EEN COMPETITIEVE OMGEVING	
9. De kosten en opbrengsten van UDV	43
9.1 Methodologie	46
9.2 Huidige UDV-kosten in de telecommunicatiesector	50
9.3 Toekomstige UDV-kosten	54
10. Aan wie de UDV toe te wijzen, en hoe?	58
11. De financiering van UDV	66
12. Implementeren van UDV in een competitieve omgeving: de praktijk	69
12.1 Posterijen: monopolie en kruissubsidies	70
12.2 Spoorwegen: franchising en verticale verevening	71
12.3 Telecommunicatie: concurrentie en diversiteit	73
Deel IV: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	
13. Conclusies en aanbevelingen	77
APPENDICES	
Appendix 1: UDV in het Verenigd Koninkrijk	82
A1.1 Universal service in UK telecom	82
A1.2 Universal service in UK rail	93
A1.3 Universal service in UK mail	96
A1.4 Conclusie UK	99
Appendix 2: UDV in Frankrijk	101
A2.1 Telecommunicatie	101
A2.2 Spoorwegen	106
A2.3 Posterijen	107

SAMENVATTING

De verplichting tot universele dienstverlening houdt in dat een basisaanbod van zekere minimale kwaliteit tegen betaalbare prijzen geleverd moet worden aan alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen. Zo'n verplichting kan door de overheid worden opgelegd op basis van economische, politieke of sociale argumenten. Een verplichting tot universele dienstverlening (UDV) beperkt een aanbieder in zijn mogelijkheden en brengt bijgevolg (bedrijfseconomische) kosten met zich mee; de winst van een bedrijf met UDV-plicht is kleiner dan de winst van hetzelfde bedrijf zonder die plicht. Traditioneel wordt de UDV gegarandeerd door de markt aan een monopolist voor te behouden, die dan via een systeem van kruissubsidies de UDV-kosten afdekt. Aan dit traditionele recept om essentiële voorzieningen betaalbaar en toegankelijk te houden zijn diverse nadelen verbonden: de monopolist wordt niet geprikkeld tot kostenminimalisatie noch tot innovatie en de kruissubsidies leiden tot allocatieve inefficiëntie. De vraag stelt zich of de UDV-doelen niet op een minder verstorende manier, door gebruikmaking van concurrentie, gerealiseerd kunnen worden. In dit rapport geven we het, bevestigende, antwoord op deze vraag en doen we concrete suggesties hoe het marktmechanisme ingezet zou kunnen worden zodat iedereen er van profiteert.

Het rapport bestaat uit vier delen. Deel I behandelt de basisprincipes van universele dienstverlening. Het gaat allereerst in op de vraag hoe de UDV-plicht er in de praktijk (in de postsector en in de telecommunicatie) uit ziet en waarom een UDV-plicht überhaupt wordt opgelegd. Vervolgens illustreren we de economische argumenten waarom uniformiteit tot inefficiënties leidt en benadrukken we dat universele dienstverlening iets anders is dan uniforme dienstverlening: UDV beoogt een minimumaanbod voor iedereen te garanderen, en niet dat iedere burger hetzelfde pakket tegen dezelfde prijs consumeert. Uniforme dienstverlening kan tot grote efficiëntieverliezen leiden; door de UDV tot een basispakket te beperken kunnen de efficiëntieverliezen beperkt blijven. Tenslotte gaan we in deel I in op alternatieve mechanismen om sociale doelen te realiseren.

Het tweede deel ("Tussen monopolie en markt") gaat allereerst in op de vraag of liberalisatie van de markt een UDV-plicht niet overbodig maakt: leidt concurrentie niet tot dusdanige prijsverlagingen dat voor iedereen automatisch een betaalbaar aanbod resulteert? Aan de hand

van de telecommunicatiesector laten we zien dat dit Utopia niet altijd ontstaat: liberalisatie kan voor bepaalde diensten, of bepaalde groepen consumenten, tot prijsverhogingen leiden, dit ten gevolge van het wegvallen van de mogelijkheden tot kruissubsidiëring in een competitieve markt. Bijgevolg kan regulering van de markt noodzakelijk zijn om de universele dienst te garanderen. Het vervolg van het rapport is dan gewijd aan de vraag hoe de markt gereguleerd moet worden om de UDV tegen minimale kosten te leveren.

Na het probleem geschetst te hebben, gaat deel II vervolgens in op de nadelen die, in een geliberaliseerde markt, aan kruissubsidiëring verbonden zijn. Niet alleen zijn er de gebruikelijke allocatieve verstoringen (overconsumptie van het gesubsidieerde product en onderconsumptie van het subsidiërende product), kruissubsidies kunnen ook tot inefficiënte toetreding tot de markt leiden (namelijk op die markt waar de prijs te hoog is), ze kunnen zelfs tot gevolg hebben dat een efficiënte aanbieder van de markt verdreven wordt. We concluderen dat deze argumenten geen reden zijn om toetreding te belemmeren, maar wel om kruissubsidies af te schaffen. Bijgevolg argumenteren we dat een (voormalig) monopolist in staat gesteld moet worden om op toetreding te reageren. Twee andere problemen komen in deel II aan de orde: (i) is er, als de ex-monopolist mag reageren een gevaar van “creamskimming entry”, d.w.z. moet de monopolist beschermd worden tegen toetreders die de krenten uit de pap pikken?, en (ii) is er het gevaar dat de ex-monopolist via “predatory pricing” ook efficiënte toetreding tot de markt belemmert? We argumenteren dat een efficiënte aanbieder niets van “krentenpikkers” te vrezen heeft en dat “roofgedrag” effectief via de mededingingswet aangepakt kan worden. De algemene conclusie die uit deel II getrokken kan worden is bijgevolg dat er geen bezwaren zijn tegen liberalisatie van de markt, maar dat regulering nodig kan zijn om de UDV-doelen te garanderen.

Het derde deel van het rapport (“UDV in een competitieve omgeving”) gaat in op de vraag hoe deze marktregulering het beste vorm kan krijgen. We beginnen dit deel met een beschouwing over de (bedrijfseconomische) kosten die aan een UDV-plicht verbonden zijn. De economische kosten zijn gelijk aan de winstderving die een bedrijf ten gevolge van de UDV-plicht ondervindt; deze zijn gelijk aan de kosten die zonder UDV-plicht vermeden kunnen worden minus de opbrengst ten gevolge van het recht de UDV te mogen vervullen. We laten zien dat de resulterende UDV-kosten veel kleiner kunnen zijn dan de kosten die op basis van

integrale toerekening gevonden worden. We illustreren e.e.a. aan de hand van de UDV-kosten in telecom in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Opmerkelijk daarbij is dat recent onderzoek de kosten in Nederland relatief veel hoger inschat dan die in het VK (3,2% van de omzet van PTT-Telecom, tegenover 0,4% van de omzet van BT). Opvallend is verder dat in ditzelfde onderzoek (uitgevoerd door het Engelse bureau Analysys in opdracht van HDTP) geen poging gedaan wordt de baten van UDV in Nederland te kwantificeren, dit terwijl de Britse toezichthouder OFTEL (die zich eveneens op onderzoek van Analysys baseert) argumenteert dat de UDV-baten van dezelfde orde van grootte zijn als de UDV-kosten, zodat het niet nodig is BT financieel te compenseren. We gaan ook in op de UDV-kosten die in de toekomst te verwachten zijn en laten zien dat als gevolg van competitie de UDV-kosten kunnen stijgen. We argumenteren dat dit een zuiver boekhoudkundig fenomeen is, en niet iets om zich zorgen over te maken.

Vervolgens gaan we in deel III in op de vraag aan wie de UDV moet worden toegewezen in een competitieve omgeving en hoe de UDV-houder voor zijn extra kosten gecompenseerd moet worden, aannemende dat de UDV-kosten de UDV-baten inderdaad overstijgen. Onze eerste constatering hier is dat UDV niet als één ondeelbaar goed gezien moet worden, maar als een pakket en dat elk onderdeel van het pakket afzonderlijk toegewezen of aanbesteed kan worden. Voor die UDV-componenten die niet met toenemende schaalopbrengsten verbonden zijn kan dan aan marktpartijen zelf overgelaten worden of zij deze al dan niet willen vervullen; bedrijven kunnen dus met de UDV concurreren, wat in het VK “pay or play” genoemd wordt. Die UDV-componenten waarvoor monopolistische aanbidding efficiënt is kunnen aanbesteed worden. Een goed geconstrueerde veiling heeft als resultaat dat deze UDV-component dan verzorgd wordt door die marktpartij die daarvoor het meest geschikt is, hetgeen de totale kosten minimaliseert. Het veilingontwerp moet echter goed doordacht zijn en wil de veiling een succes zijn dan moet het de informatievoorsprong van de ex-monopolist neutraliseren. Wereldwijd is echter nog weinig ervaring met dergelijke veilingen opgedaan. Met betrekking tot de financiering argumenteren we dat allereerst nagegaan moet worden of compensatie überhaupt nodig is. Waar dit het geval is adviseren we een UDV-fonds in te stellen waaruit de UDV-houder gefinancierd kan worden. Het fonds kan gevoed worden met bijdragen van consumenten en van producenten die in dezelfde sector actief zijn; zulke bijdragen zijn gerechtvaardigd op basis van het profijtbeginzel: zowel consumenten als producenten zonder

UDV-plicht zouden profiteren van het feit dat een UDV-plicht werd opgelegd. Als grondslag voor de bijdrage stellen we de omzet voor, maar ook het gemeten gebruik zou een mogelijkheid kunnen zijn.

In de gehele tekst illustreren we de algemene principes aan de hand van concrete voorbeelden uit diverse landen en diverse sectoren. Daarenboven bevat de laatste paragraaf van deel III de verschillende alternatieven aan de hand van vier landen (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en drie sectoren (posten, spoorwegen en telefonie). De post is een traditionele sector, met beschermde monopolies en kruissubsidies. Bij het spoor wordt overal geëxperimenteerd met aanbesteding en worden de verliezen veelal uit algemene belastingmiddelen gedekt. De telecommunicatiesector is het verst geliberaliseerd en daar vinden we een grote diversiteit aan mechanismen.

Deel IV presenteert, in de vorm van een “stappenplan” onze gedetailleerde aanbevelingen voor het beleid. We verwijzen de geïnteresseerde lezer direct naar dat deel; de samenvatting werd (impliciet) in het bovenstaande reeds weergegeven. De algemene conclusie is dat bij de introductie van marktwerking de universele dienstverlening niet verloren hoeft te gaan; integendeel het marktmechanisme kan worden ingezet om dezelfde doelen tegen geringere kosten te realiseren.

1. INLEIDING

Een essentiële taak van de overheid is het mogelijk maken van betere marktwerking via een betrouwbaar wettelijk kader en via marktordening. Daarenboven kan het directe ingrijpen van de overheid op markten op twee manieren gerechtvaardigd worden:

- (i) “efficiëntie”: het corrigeren van marktfalen;
- (ii) “rechtvaardigheid”: het realiseren van een meer gewenste verdeling van goederen, inkomen en welvaart.

Hierbij moet “equity” ruim geïnterpreteerd worden, ook “accessibility” (toegankelijkheid) valt eronder. De samenleving kan oordelen dat bepaalde voorzieningen (zoals bijvoorbeeld directe toegang tot een telecommunicatienetwerk) essentieel zijn voor het kunnen functioneren als moderne burger en zij kan daarom uitspreken dat geen enkele burger van het gebruik mag worden uitgesloten. De vraag is echter tegen welke prijs toegang moet worden afgedwongen. Via het begrip “betaalbaarheid” is het begrip “toegankelijkheid” met “equity” gekoppeld, het trekken van een scheidslijn is niet zinvol.

Het traditionele recept dat de overheid hanteerde om essentiële voorzieningen betaalbaar en toegankelijk te houden is het creëren van een (overheids-)monopolie waarbij de produkten tegen een min of meer uniforme prijs beschikbaar gesteld worden, zodat van kruissubsidies sprake is: consumenten die goedkoop bediend kunnen worden subsidiëren consumenten met hogere kosten. Dit recept scoort hoog op het “equity”-criterium, maar de monopolistische aanbodsform zowel als de uniforme prijsstelling leiden tot inefficiënties. De vraag stelt zich dus of dezelfde doelen niet met minder efficiëntieverliezen, door een andere marktvorm, gerealiseerd kunnen worden. Er zijn een tweetal redenen waarom deze vraag juist nu in de belangstelling staat.

Ten eerste laten de ervaringen uit het verleden zien dat daar waar van marktfalen sprake is, ingrijpen door de overheid niet altijd tot een meer (Pareto-)efficiënte allocatie leidt. Goede bedoelingen leiden niet automatisch tot goede uitkomsten, de mogelijkheid van overheidsfalen moet niet over het hoofd worden gezien. Recent is meer aandacht gekomen voor zulk overheidsfalen. Ten tweede, en wellicht nog belangrijker, hebben technologische ontwikkelingen en toename van de vraag tot gevolg dat bepaalde vormen van marktfalen (ten

dele) verdwijnen. Te denken valt aan natuurlijke monopolies (de minimale efficiënte schaalgrootte wordt kleiner) en publieke goederen (door gebruikmaking van moderne technologie wordt uitsluiting mogelijk zodat de goederen hun zuiver publieke karakter verliezen en individuele betaling mogelijk wordt). Bijgevolg wordt het domein dat zich leent voor marktwerking groter. Als gevolg van beide ontwikkelingen trekt de overheid zich meer en meer van markten terug. De overheid beperkt zich steeds meer tot haar regelgevende en regulerende taak en laat de daadwerkelijke allocatie meer en meer aan de markt over, ook als het gaat om klassieke “nutssectoren.”

Hoewel liberalisering vanuit het oogpunt van efficiëntieverhoging geboden kan zijn, dringt zich de vraag op wat de consequenties van meer marktwerking zijn voor de overheidsdoelstelling om een aanvaardbare verdeling van goederen en welvaart te realiseren. Concurrentie leidt tot prijzen die meer kostenconform zijn, tot een algemene neerwaartse druk op de prijzen. Als de kosten over de gehele linie dalen, gaan alle consumenten erop vooruit en is er geen probleem. Echter, theoretisch is het mogelijk dat, ten gevolge van het wegvallen van de mogelijkheden van kruissubsidie, in bepaalde gebieden, of voor bepaalde consumenten, de prijzen stijgen, met als gevolg dat de welvaartsverdeling verandert. Voor bepaalde groepen consumenten (die met een laag inkomen of met hoge kosten) zou concurrentie er dus toe kunnen leiden dat de dienst “onbetaalbaar” wordt. In het bijzonder stelt zich daarmee de vraag hoe in een competitieve omgeving de toegankelijkheid tot “essentiële” diensten gewaarborgd kan worden. Hoe te garanderen dat de universele dienstverlening in stand blijft? In concreto: hoe kan ervoor gezorgd worden dat de telefoon voor de weduwe in Appelscha betaalbaar blijft, dat de post regelmatig bij haar bezorgd wordt en dat zij voor een redelijk tarief op een door haar gewenst moment haar dochter in Amsterdam kan bezoeken? Deze onderzoeksvragen staan centraal in dit verslag.

Uitgangspunt bij het onderzoek was dat zowel de overheid als de markt een essentiële rol vervullen. De daadwerkelijke uitvoering van taken (spoorvervoer, postverkeer, telecommunicatie) kan het best aan marktpartijen worden overgelaten. De taak van de overheid is het dusdanig reguleren van het marktproces dat de gewenste (universele) dienstverlening tegen zo gering mogelijke kosten tot stand komt. Hierbij zijn dus twee essentiële deeltaken te onderscheiden:

- (i) het bepalen van de doelen;
- (ii) het bepalen van de middelen waarmee deze doelen het best gerealiseerd kunnen worden.

Overeenkomstig de lessen van Tinbergen nemen wij in het onderstaande de beleidsdoelen als gegeven en beperken wij ons dus vooral tot het tweede punt, het aangeven van alternatieve middelen (van marktregulering) waarmee de doelen bereikt kunnen worden, alsmede tot een aanzet tot evaluatie van deze middelen. Deze informatie kan dan vervolgens gebruikt worden om de doelen te evalueren. Als de doelen alleen tegen hoge kosten te bereiken zijn, ligt het in de rede de doelen ietwat aan te passen indien deze aanpassing met een substantiële kostendaling gepaard gaat.

Universele dienstverlening kan gedefinieerd worden als het garanderen van een basisaanbod van zekere minimale kwaliteit tegen betaalbare prijzen aan alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen. Wat het basispakket moet inhouden, wat de kwaliteit daarvan moet zijn en welke grenzen redelijk zijn, zijn politieke keuzes, de bovengenoemde doelen, die wij in dit verslag veelal als gegeven beschouwen. We pleiten er wel voor om deze doelen te expliciteren zodat het mogelijk wordt na te gaan hoe goed er aan voldaan wordt. Wij beperken ons tot de vragen welke de alternatieven zijn om te garanderen dat de doelgroep het basispakket kan consumeren, en welk alternatief met de geringste kosten verbonden is. De eerste vraag is natuurlijk of overheidsingrijpen noodzakelijk is: in welke situaties zal de markt zelf de universele dienst leveren? Als overheidsregulering noodzakelijk is, hoe moet dit ingrijpen dan vorm krijgen? Hoe moet de universele dienstverlener geselecteerd worden? Als subsidies noodzakelijk zijn, moeten die dan subject- of objectgebonden zijn?

De concrete onderzoeksvragen die in dit verslag behandeld worden luiden als volgt²:

- (i) Wat moet het uitgangspunt zijn bij universele dienstverlening: in hoeverre en binnen welke marge is prijsdifferentiatie tussen groepen gebruikers (bijvoorbeeld randstad versus platteland) gerechtvaardigd?
- (ii) In hoeverre moet de incumbent (de “oude” monopolist, zoals bij telecommunicatie KPN) belast worden met de taak van universele dienstverlening en wat moet daar

²Verzoek tot het uitbrengen van offerte inzake universele dienstverlening en creamskimming, 21/11/96.

tegenover staan? Dient zo mogelijk de incumbent een financiële compensatie te krijgen en dient hem een zekere marktmacht toegedeeld te worden op grond van zijn “service publique?”

- (iii) Op welke wijze kan de overheidsinterventie het beste vorm worden gegeven (subjectgebonden bijdragen en/of vereveningsbijdrage)? Op welke wijze en op grond van welke criteria dient de hoogte van dat soort bijdragen te worden vastgesteld?

Het vervolg van dit rapport bestaat uit 4 delen. Deel I (de paragrafen 2 t/m 5) gaat over de principes van universele dienstverlening. Paragraaf 2 gaat in op de definitie van universele dienstverlening en paragraaf 3 op het waarom: wat is de belangrijkste rechtvaardiging voor de universele dienstverleningsverplichting (UDV)? Paragraaf 4 gaat in op het verschil tussen universele dienstverlening en uniforme dienstverlening: impliceert UDV dat aan alle consumenten (onafhankelijk van de kosten) hetzelfde pakket aan diensten tegen dezelfde prijs geleverd moet worden? De economische wetenschap benadrukt de wenselijkheid van differentiatie, in aanbod of in prijs. Prijzen van diensten moeten aan de (marginale) kosten gerelateerd zijn om een efficiënte uitkomst te garanderen, zij zullen i.h.a. dus niet uniform zijn. Vrije concurrentie impliceert vaak een mate van differentiatie die politiek niet wenselijk wordt geacht; mensen in verschillende posities worden door de markt te verschillend behandeld. Een UDV, bijvoorbeeld via de eis tot uniformiteit, is dan een mogelijkheid om te grote verschillen te elimineren. Op de vraag of er geen andere, betere, middelen zijn om de “equity” doelen te realiseren, gaan we in in de laatste paragraaf van dit deel. Wij benadrukken in deel I het economische argument dat uniformiteit tot efficiëntieverlies leidt. Het is van belang dit verlies niet te groot te doen zijn. Dit kan door de UDV te beperken tot een echt basispakket dat, om politieke redenen, dan tegen uniforme prijzen beschikbaar gesteld kan worden. Aanbod boven dit minimum kan dan volledig vrij aan de markt worden overgelaten.

Het tweede deel (“Tussen Monopolie en Markt”) gaat allereerst (in paragraaf 6) in op de manier waarop UDV traditioneel werd vormgegeven in netwerkeconomieën: de markt wordt afgegrensd, de resulterende monopolist wordt verplicht een uniform aanbod tegen uniforme condities te realiseren, waarbij via een systeem van kruissubsidies de verliezen op deelmarkten gecompenseerd worden. Dit systeem heeft diverse nadelen. Als gevolg van de kruissubsidies zijn de prijzen niet kostenconform waardoor allocatieve inefficiëntie optreedt: de schaarse

middelen worden niet optimaal benut. Ten tweede wordt de beschermde monopolist te weinig geprikkeld tot kostenminimalisatie (productieve inefficiëntie) en tot produktvernieuwing (dynamische inefficiëntie). Door concurrentie toe te staan kunnen de kosten dalen en kan meer innovatie gerealiseerd worden. Er zijn bijgevolg goede argumenten om het wettelijk monopolie af te schaffen; om de markt te liberaliseren. Echter, als concurrentie wordt toegestaan is het traditionele UDV-mechanisme niet langer levensvatbaar. Immers, als de gevestigde monopolist gedwongen wordt een uniform aanbod te leveren, dan kan “creamskimming entry” plaatsvinden. Toetreders, zelfs inefficiënte, kunnen de markt betreden om “de krenten uit de pap” te pikken. De voormalige monopolist blijft dan achter met “de verdunde melk” (het onrendabele marktsegment) en zijn positie is niet langer levensvatbaar. De conclusie is dus dat, als de markt wordt geliberaliseerd, de monopolist in staat moet worden gesteld om te concurreren: de UDV mag geen te zwaar blok aan het been zijn.

Bij marktliberalisatie dringen zich nu drie vragen op. Ten eerste, zal een vrijgemaakte markt automatisch in een betaalbaar basisaanbod voorzien, zodat een UDV niet opgelegd hoeft te worden? Aan de hand van de telecomsector laten we in paragraaf 6 zien dat we er vanuit moeten gaan dat het antwoord nee is: hoewel concurrentie tot een algemene druk op de prijzen leidt, kunnen in bepaalde sectoren en voor bepaalde consumenten de prijzen stijgen, zodat zonder regulering de UDV in gevaar kan komen. De tweede vraag is of er, gegeven het bovenstaande, argumenten zijn om toetreding tot de markt te beperken, met andere woorden of er gevaar te duchten is van “creamskimming entry”. Een eerste antwoord op deze vraag geven we in paragraaf 7 waar we de theorie over “contestable markets” bespreken. Deze theorie leidt tot de conclusie dat, onder algemene voorwaarden, alleen bedrijven die efficiënter zijn dan de gevestigde monopolist winstgevend tot de markt toe kunnen treden. Met andere woorden, bij toetreding gaat het altijd om “niche playing” (marktsegmentatie op basis van consumentenvoorkeuren onder een prijszetting die kostenconform is en die een afwijkend prestatieniveau weerspiegelt), en niet om “creamskimming”, zodat er geen reden is toetreding te beperken. De derde vraag is of er argumenten zijn om de handelingsvrijheid van de zittende monopolist te beperken: hoe groot is het risico van “predatory pricing”; kan agressieve prijszetting door de monopolist ertoe leiden dat meer efficiënte bedrijven niet tot de markt toetreden? In paragraaf 8 behandelen we beknopt de moderne theorie op dit gebied en concluderen daaruit dat het risico van agressief roofgedrag niet al te hoog moet worden

ingeschat en dat de mededingingswetgeving voldoende aanknopingspunten biedt om dit gedrag aan te pakken, als het mocht voorkomen. De algemene conclusie die uit het tweede deel getrokken kan worden is bijgevolg dat er geen bezwaren zijn tegen het liberaliseren van de markt, maar dat regulering noodzakelijk kan zijn om de universele dienst te garanderen. De vraag die dus overblijft is hoe, in een competitieve omgeving, de universele dienst efficiënt gegarandeerd kan worden, een vraag die in het derde deel centraal staat.

Het derde deel (de paragrafen 9 t/m 12) gaat in op UDV in een competitieve omgeving. Dit deel begint met een beschouwing over de kosten en opbrengsten van UDV, en hoe deze gemeten kunnen, of dienen te, worden. Detailinformatie is beschikbaar over de telecomsector waar de methodologie (ontwikkeld in Australië, verder uitgewerkt door het bureau Analysys en o.a. toegepast in het Verenigd Koninkrijk en Nederland) het verst uitgekristalliseerd lijkt te zijn. In paragraaf 9 gaan we tevens nader in op de gegevens uit het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Van bijzonder belang hierbij is de constatering dat OFTEL, de Engelse toezichthouder voor de telecomsector, de opbrengsten van UDV van dezelfde orde van grootte inschat als de kosten die daarmee verbonden zijn, zodat OFTEL het niet nodig acht de Britse UDV-houder (British Telecom) financieel te compenseren. In Nederland daarentegen kan PTT-Telecom een mooie subsidie tegemoet zien. Opmerkelijk is ook dat de UDV-kosten in Nederland relatief aanmerkelijk hoger worden ingeschat dan die in het Verenigd Koninkrijk. In paragraaf 10 gaan we dan vervolgens in op de vraag aan wie UDV moet worden toegewezen en welk selectiemechanisme de voorkeur verdient. In dit kader gaan we ook in op de voorstellen daaromtrent in de nieuwe Nederlandse Telecommunicatiewet. De volgende paragraaf in dit deel gaat in op de vraag hoe de UDV gefinancierd moet worden, aannemende dat een UDV inderdaad met netto kosten verbonden is. Verschillende alternatieven zijn denkbaar, zoals compensatie van de UDV-houder(s) uit algemene belastingmiddelen, of uit een fonds gevoed met bijdragen uit de sector, of directe subsidiëring van consumenten. Paragraaf 11 evalueert deze alternatieven en concludeert dat er goede argumenten zijn om UDV-houders te laten compenseren door niet-UDV-houders, met andere woorden dat het zinvol is een UDV-fonds in te stellen. In paragraaf 12 illustreren we de diverse alternatieven uit de voorgaande paragrafen aan de hand van concrete voorbeelden uit vier landen (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Zweden) en drie sectoren (het spoor, telecom en de post). Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de twee eerstgenoemde landen, waarover we

uitgebreide informatie presenteren in de Appendices. Het Verenigd Koninkrijk is op het liberalisatiepad verder gevorderd dan Frankrijk en Nederland, zodat vooral de ervaringen opgedaan in dat land relevant zijn voor de Nederlandse situatie. De sectorale toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk publiceren relatief veel materiaal met betrekking tot de UDV-problematiek, zodat het leerproces betrekkelijk eenvoudig is. Samenvattend kunnen we stellen dat deel III concrete suggesties bevat over hoe de UDV-kosten berekend kunnen worden, hoe de UDV-aanbieder geselecteerd kan worden en hoe deze door andere marktpartijen gecompenseerd kan worden.

In het vierde deel, tenslotte, formuleren we de conclusies die uit de ervaringen uit andere landen, alsmede uit de theoretische literatuur te trekken zijn. We presenteren een lijst van “organizing questions” aan de hand waarvan een stappenplan voor de praktijk gevolgd kan worden. We vatten hier kort een aantal van onze conclusies samen:

- liberaliseer daar waar mogelijk; maar reguleer daar waar de voorwaarden voor perfecte competitie niet vervuld zijn, of waar vrije concurrentie niet automatisch leidt tot een aanbod dat voor iedereen betaalbaar is;
- sta de voormalig monopolist toe te concurreren en gebruik de mededingingswet om eventueel misbruik van een economische machtspositie aan te pakken;
- beperk de UDV tot een echt basispakket;
- verplicht de sectortoezichthouder ertoe periodiek de kosten van UDV openbaar maken om zo de politiek-maatschappelijke discussie over UDV mogelijk te maken;
- indien verschillende UDV-pakketten in discussie zijn, presteer dan voor elke UDV op het menu de kosten, zodat de keuze rationeel kan plaatsvinden;
- verwaarloos niet de baten die aan UDV verbonden (kunnen) zijn en compenseer de kosten alleen voor zover de baten overstijgen;
- de kosten voor UDV lijken in de Nederlandse telecomsector veel hoger te worden ingeschat dan in de Britse; het is onduidelijk waardoor het verschil veroorzaakt wordt;
- UDV is in het algemeen een bundel van verplichtingen; ga, voor elke component uit de bundel, na of concurrentie op die component mogelijk is;
- die UDV-componenten waarop concurrentie niet aantrekkelijk is omdat ze met schaalvoordelen verbonden zijn, kunnen competitief aanbesteed worden (concurrentie om de UDV);

- veilen van het UDV-recht heeft voordelen omdat daarmee de kosten zichtbaar gemaakt worden, waarbij concurrentie tevens tot kostenbeperking leidt;
- bij de veiling moet de overheid zorgen voor een “level playing field” althans voor zover mogelijk, dit kan door zoveel mogelijk informatie publiek te maken en door aan de zittende UDV-aanbieder een handicap op te leggen;
- het veilingvoorstel dat in de Nederlandse Telecomwet is opgenomen is toe te juichen; daar het voorstel niet corrigeert voor de informatievoorsprong van de zittende aanbieder is wellicht op “details” nog verbetering mogelijk;
- financiering van de UDV-kosten uit een UDV-fonds verdient de voorkeur;
- het UDV-fonds wordt bij voorkeur gefinancierd middels een omzetbelasting op alle aanbieders in de sector.

DEEL I: BASISPRINCIPES

In dit deel gaan we in op het “wat, waarom en hoe” van universele dienstverlening. We illustreren een en ander aan de hand van de postdiensten en van de telecommunicatiesector. We argumenteren dat UDV beperkt zou moeten blijven tot een echte basisdienst, benadrukken het verschil tussen universele dienstverlening en uniforme dienstverlening, en geven de economische argumenten waarom uniformiteit efficiëntie in de weg staat. Tenslotte bespreken we alternatieven voor UDV om sociale doelstellingen te realiseren.

2. WAT IS EEN UDV?

De verplichting tot universele dienstverlening (UDV) houdt in het algemeen in dat een aanbieder (of aanbieders) wordt voorgeschreven dat hij een minimumpakket aan diensten van een duidelijk omschreven kwaliteit moet aanbieden voor een betalbare prijs aan alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen. Er is dus sprake van gedragsregulering: de aanbieder wordt in zijn vrijheid van handelen beperkt. De beperking betreft zowel de inhoud van het aanbod als de prijs. De combinatie van de twee is natuurlijk: regulering van het aanbod alleen is niet effectief omdat de aanbieder de prijs zodanig hoog kan stellen dat hij het aanbod niet hoeft te realiseren omdat er bij de hoge prijs geen vraag is. In concrete gevallen moet aan de begrippen “minimumpakket,” “kwaliteit,” “betalbare prijs” en “redelijke grenzen” nader invulling worden gegeven. We illustreren dit aan de hand van de UDV voor postdiensten³ en die voor telecommunicatie⁴.

Hoofdstuk 2 van Richtlijn 97/67/EG definieert de universele dienst voor postdiensten binnen de EG. Artikel 3, Lid 1 stelt dat lidstaten er voor dienen te zorgen dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. De overige leden van dit artikel specificeren de basisdienst in meer detail. De dichtheid van het netwerk van dienstverleningspunten dient te voldoen aan de behoeften van gebruikers (Lid 3), elke werkdag moet de post tenminste één keer bezorgd en één keer opgehaald worden (Lid 3), althans voor zover het betreft postzendingen tot 2 kg, postpakketten tot 10 kg, aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde (Lid 4). Hierbij verplichten lidstaten zich tevens uit andere landen ontvangen postpakketten met een gewicht van ten hoogste 20 kg binnen hun grondgebied te bezorgen (Lid 5). Artikel 5 stelt dat aan gebruikers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden een identieke dienstverlening geboden moet worden en dat de dienst wordt geleverd zonder enige discriminatie, met name op grond van politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Het gaat hier dus om een vorm van horizontale gelijkheid.

³Zie Richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor postdiensten in de Gemeenschap. Pb EG L15/14, 21 januari 1998.

⁴Zie bijvoorbeeld Resolutie van de Raad van 7/2/94 over beginselen voor de universele dienstverlening in de telecommunicatiesector. PB nr. C 48/1 van 16/2/94.

Hoofdstuk 6 gaat over de kwaliteit van de dienst, een richtlijn specificeert dat, vanaf de dag van verzending, 85% van de post binnen 3 werkdagen en 97% binnen 5 werkdagen bezorgd moet worden. Hoofdstuk 5 gaat over de tariefbeginselen. Artikel 12 stelt dat de prijzen: (i) betaalbaar moeten zijn en het mogelijk moeten maken diensten te leveren die voor alle gebruikers toegankelijk zijn, (ii) op de kosten gebaseerd moeten zijn, en (iii) transparant en niet-discriminerend moeten zijn.

Merk op dat de richtlijnen met betrekking tot de prijzen niet scherp geformuleerd zijn. Artikel 12 (i) stelt dat de prijzen niet te hoog, maar ook niet te laag moeten zijn: een te hoge prijs is niet betaalbaar, bij een te lage prijs is het niet mogelijk de dienst uit te voeren. Artikel 12 (ii) stelt dat de prijzen op de kosten gebaseerd moeten zijn, maar laat lidstaten de vrijheid te besluiten dat op hun nationale grondgebied een uniform tarief geldt. (Een uniform tarief is in het algemeen niet kostenconform). Artikel 12 (iii) eist dat de tarieven niet-discriminerend mogen zijn, maar geeft aan dit begrip geen inhoud. (De overwegingen die aan het gemeenschappelijk standpunt vooraf gaan vullen het begrip ook niet verder in; een redelijke interpretatie is dus (overeenkomstig Artikel 5, Lid 1) dat aan gebruikers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden dezelfde prijs in rekening gebracht moet worden.) De open normen bij de prijszetting laten bijgevolg veel implementatievrijheid bij de nationale wetgevers.

Lezing van EG-publikaties met betrekking tot universele dienstverlening in andere sectoren (zoals bijvoorbeeld telefonie) levert hetzelfde beeld op. Er zijn redelijk strakke, gedetailleerde richtlijnen voor de inhoud en de kwaliteit van de basisdienst en aan wie deze dienst geleverd moet worden, terwijl de voorschriften met betrekking tot tariefstelling opener zijn. Hierbij moet natuurlijk opgemerkt worden dat de richtlijnen alleen minimumeisen stellen, het gaat om een basispakket. Zoals in de inleiding reeds werd gesteld, is de vraag naar welke diensten in het basispakket zouden moeten worden opgenomen vooral een politieke en zullen wij in het vervolg van dit verslag aan deze vraag weinig aandacht schenken. Echter, het is de moeite waard even stil te staan bij de vraag of deze minimumeisen hoog of laag zouden moeten worden vastgesteld. In een dynamische sector, zoals telecommunicatie, stelt zich de vraag of tot de basisdienst alleen POTS (“plain old telephony services”) of ook allerlei meer uitgebreide varianten gerekend moeten worden. Moet UDV volgend zijn (d.w.z. zich beperken tot het

fundament dat standaard door de markt geleverd wordt), of moet de UDV gebruikt worden om de penetratie van nieuwe technologieën te bevorderen? De Europese richtlijnen met betrekking tot universele dienstverlening in telecommunicatie maken duidelijk dat het om een echt basispakket gaat, de basisvoorziening betreft namelijk⁵:

- (i) vaste spraaktelefoniediensten (van zodanige kwaliteit dat faxverkeer en langzame datacommunicatie via een modem mogelijk is);
- (ii) beschikbaarheid van een voldoende groot aantal openbare telefooncellen;
- (iii) gratis toegang tot nationale en internationale alarmnummers, en
- (iv) beschikbaarheid van telefoongidsen waarin alle abonnees van de vaste spraaktelefoniediensten voorkomen.

Het is duidelijk dat het hier om het traditionele pakket, POTS, gaat. Het UDV-pakket dat EG richtlijnen voorschrijven is echter niet statisch, in de nabije toekomst (uiterlijk eind 2002) moet aan de klanten ook de volgende service geboden worden:

- (i) tone dialing;
- (ii) gespecificeerde rekeningen;
- (iii) blokkeren van bepaalde nummers;
- (iv) blokkeren van uitgaande gesprekken als alternatief voor volledig afsluiten in het geval van betalingsachterstand.

Gegeven de huidige technische mogelijkheden, is duidelijk dat hier nog steeds van POTS, en dus van een echte basisdienst gesproken kan worden. Op dit punt is er een substantieel verschil met het Massachusetts Department of Public Utilities dat oordeelde dat ISDN tot het basispakket zou moeten behoren⁶, m.a.w. dat het basispakket (veel) uitgebreider moet zijn.

Wat valt vanuit economisch oogpunt te zeggen over de vraag of UDV betrekking moet hebben op een beperkt dan wel een uitgebreid pakket? De essentie is te vinden in het recente OFTEL

⁵Zie Memorie van Toelichting, nieuwe Nederlandse Telecomwet, of EU voorstel voor Richtlijn Spraaktelefonie, COM(96) 419, OFTEL's consultatiedocument van februari, note 4.

⁶Zie OECD: Universal service obligations in a competitive telecommunications environment, 1995.

document “Universal Communications Services” van juli 1997⁷. In hoofdstuk 2 “What level of service?” is te lezen:

2.8 “OFTEL’s correct view is that the universal service requirement should not be upgraded beyond “low speed data and fax transmission” at present. This means voice band data transmission via modems at a rate of at least 2400 bit/s and, for fax, facsimile group III communications. OFTEL does not see universal service as a means of rolling out new technologies, but as a means of ensuring that services which the market has provided to most people and which have become essential become generally available to everyone.” (...)

2.12 OFTEL takes the view that, on the whole, the level of universal service should be guided by the penetration rates of existing services. Universal service should not be used to try to predict and prescribe the roll out of particular technologies.”

Met andere woorden, de overheid moet zich door de markt laten leiden, en niet andersom. Naast het gebruikelijke argument dat “picking winners” niet eenvoudig is, is het tweede argument waarom het verstandig is de UDV slechts voor een beperkt basispakket op te leggen, dat uniformiteit efficiëntieverliezen veroorzaakt. Door de UDV tot een basispakket te beperken kunnen deze efficiëntieverliezen geminimaliseerd worden. We komen hier in paragraaf 4 op terug. In ieder geval stellen we voor dat bij iedere uitbreiding van het UDV-pakket steeds de kosten en baten met elkaar vergeleken worden. Daarbij geldt zeker dat UDV-eisen niet zodanig mogen zijn dat ze de toetreding tot de markt belemmeren.

Wenden we ons nu, na de inhoud van het basispakket besproken te hebben, tot de prijszetting. We hebben reeds gesteld dat de EG-voorschriften met betrekking tot de tariefstelling veel opener zijn. Aan de ene kant wordt gesteld dat de prijzen aan de kosten georiënteerd moeten zijn terwijl anderzijds Lidstaten er voor moeten zorgen dat de gespecificeerde diensten betaalbaar blijven voor alle inwoners, dus ook die met hoge kosten (bijvoorbeeld in afgelegen regio’s), of die waarvoor speciale voorzieningen nodig zijn (gehandicapten). De richtlijnen

⁷[Http://www.oftel.gov.uk/consumer/univ_2.htm](http://www.oftel.gov.uk/consumer/univ_2.htm)

staan toe dat speciale tariefschema's geïntroduceerd worden om aan deze doelstellingen te voldoen. Het inherente conflict dat hierbij optreedt wordt aangestipt, maar niet opgelost: efficiëntie vereist dat de prijzen gerelateerd zijn aan de kosten, maar prijzen die volledig kostenconform zijn, kunnen voor bepaalde groepen consumenten de dienst onbetaalbaar maken. In paragraaf 4 gaan we op dit conflict nader in.

Bovenstaande maakt duidelijk dat, op het gebied van de tariefstelling, de EU-richtlijnen aan de Lidstaten veel vrijheid laten. Gaan we tot slot van deze paragraaf na hoe deze vrijheid in Nederland wordt ingevuld. In de Nederlandse Telecomwetgeving wordt, met betrekking tot de betaalbaarheidseis, opgemerkt (op blz. 37 van de memorie van toelichting) dat particulieren en kleinzakelijke gebruikers er ten opzichte van de huidige situatie niet op achteruit mogen gaan. Aan PTT-Telecom worden dus beperkingen opgelegd ten aanzien van het herbalanceren van zijn tarieven. Echter de vereiste van geografische tariefuniformiteit wordt losgelaten: daar waar hij concurrentie heeft mag de UDV-houder de prijzen onder het betaalbare niveau laten zakken. Kortom, geografische differentiatie en herbalancing worden (naar boven toe) bemoeilijkt en voor de minder draagkrachtige consumenten wordt niets extra's gedaan. Het eerste is te rechtvaardigen zolang de UDV een echt basispakket betreft maar leidt tot hogere UDV-kosten, het tweede is een politieke keuze, wellicht te rechtvaardigen uit het feit dat de penetratiegraad onder de minder draagkrachtigen nu ook hoog is. Men zou hier echter ook kunnen voorstellen dat voor deze groep speciale "life line" programma's (zoals in het VK, zie beneden) worden aangeboden.

3. WAAROM EEN UDV?

Er zijn drie redenen denkbaar waarom de overheid in markten ingrijpt:

- correctie van marktfalen (een efficiëntie-argument);
- realisatie van een meer gewenste verdeling van goederen of inkomens, waaronder begrepen het garanderen van universele toegang tot "essentiële" goederen (een 'equity'-argument);
- reactie op verzoek van belangengroepen, die de overheid inschakelen om hun private belangen te dienen.

Een UDV kan op elk van deze argumenten gebaseerd zijn. In het onderstaande gaan we op elk van deze argumenten nader in. Bij marktfalen gaat het hoofdzakelijk om netwerk-

externaliteiten, die we illustreren aan de hand van de telecommunicatie sector. Het “equity” argument is gebaseerd op de grondgedachte dat bepaalde faciliteiten een zulk essentieel onderdeel van ons leven vormen dat deze aan geen enkele burger onthouden mogen worden. Een belanghebbende die in zijn eigen belang voor UDV kan pleiten is de gevestigde monopolist op de markt. Zolang de UDV bestaat is er immers een argument om het wettelijk monopolie te handhaven. ATT bediende zich (vergeefs) van dit argument om concurrentie op de Amerikaanse telemcommunicatiemarkt te voorkomen.

In EG Richtlijn 97/67 EG met betrekking tot de postdiensten in de gemeenschap wordt de UDV in overweging 7 gemotiveerd: de kwaliteit van de postdiensten loopt in diverse lidstaten sterk uiteen en laat in het algemeen te wensen over. Daar waar de postdienst van geringe kwaliteit is, heeft (een deel van) het bedrijfsleven een concurrentie-achterstand, die ertoe kan leiden dat zich minder bedrijven in die regio vestigen hetgeen weer tot werkloosheid en/of ontvolking leidt, wat dan weer tot sociale spanningen aanleiding kan geven. Overweging 7 stelt concreet “dat de in de postsector vastgestelde discrepanties voor sectoren van bedrijvigheid die in sterke mate van de postdiensten afhankelijk zijn aanzienlijke gevolgen hebben en een daadwerkelijke belemmering vormen voor de ontwikkeling van de interne samenhang van de Gemeenschap, aangezien regio’s zonder postdiensten van toereikende kwaliteit zich, wat hun briefpost en distributie van goederen betreft, in een nadelige positie bevinden.” Het niet goed functioneren van de distributiesector heeft dus een negatieve uitwerking op de productiesector en dit leidt tot ongelijke regionale ontwikkeling hetgeen de samenhang van de gemeenschap ondermijnt. Kortom: externaliteiten rechtvaardigen klaarblijkelijk het opleggen van een UDV⁸.

Ook in andere sectoren wordt naar externaliteiten verwezen om UDV te rechtvaardigen. In de telecommunicatiesector kunnen gespreksexternaliteiten en netwerkexternaliteiten onderscheiden worden. Als individu i een telefoonaansluiting neemt dan beïnvloedt hij niet alleen zijn eigen nut, maar ook dat van de overige aangeslotenen: zij gaan erop vooruit omdat zij nu eenvoudiger met i in contact kunnen komen. Omdat sprake is van een positieve

⁸Merk op dat de postsector een afgeschermd (overheids-)sector is. Men zou dus kunnen argumenteren dat het juist het overheidsinsgrijpen is dat de kwaliteitsproblemen veroorzaakt. In dit verband zou wellicht onderzoek naar de relatie tussen de mate van concurrentie en de kwaliteit van de postdienst in diverse Europese landen interessante inzichten kunnen opleveren.

externaliteit zullen te weinig mensen een aansluiting nemen. Individue i neemt immers alleen dan een aansluiting als zijn eigen nut toeneemt, hij internaliseert niet de nutstoename bij andere individuen. We spreken hier van een gespreksexternaliteit: als klant i klant j belt ontlenen zowel i als j nut aan het gesprek. Daar waar beiden positief nut ontlenen aan het gesprek (vooral in de privé sfeer) wordt dus te weinig gebeld. Deze externaliteiten impliceren overigens ook dat er teveel aan direct marketing gedaan wordt (j wordt liever niet gebeld door een call center dat het zoveelste aanbod voor een koopsompolis doet). Daarenboven is er in de telecomsector sprake van een netwerkexternaliteit: naarmate meer mensen aan het netwerk deelnemen, neemt de waarde van het netwerk voor iedere potentiële deelnemer toe, ook voor diegenen die zich reeds aangesloten hadden. Vanwege deze positieve externaliteiten is niet automatisch gegarandeerd dat de markt een optimale allocatie realiseert. Het opleggen van een UDV kan in deze situatie tot een groter netwerk en dus tot efficiëntieverhoging leiden. Hoewel op het eerste gezicht, dit argument niet geheel overtuigend lijkt in een geavanceerde economie, waarin de meeste consumenten een telefoonaansluiting hebben, blijkt bij nadere beschouwing dat het ook in deze situatie relevant zou kunnen zijn. Stel dat, om wat voor reden dan ook, de prijzen dusdanig stijgen dat een aantal mensen er voor kiest zich te laten afsluiten. Bij hun individuele kostencalculatie houden deze mensen geen rekening met de negatieve externaliteit die hun beslissing veroorzaakt; zij zijn niet meer zo eenvoudig bereikbaar voor anderen en daardoor daalt het nut van deze laatste groep. Anders gezegd, bij een prijsstijging zullen, vanuit sociaal oogpunt teveel mensen ervoor kiezen zich te laten afsluiten en de overheid kan er daarom belang bij hebben de prijsstijging (of althans het zich laten afsluiten) te beperken. (Merk op dat het argument alleen opgaat als prijzen stijgen, als liberalisatie tot een algehele prijsdaling leidt, dan is er geen vuiltje aan de lucht; in sommige segmenten is een prijsstijging echter niet uit te sluiten, zie paragraaf 6).

Een tweede vorm van marktfalen betreft beperkte consumentenrationaliteit, bijvoorbeeld in de extreme vorm dat consumenten niet weten wat goed voor hen is. Het “merit good” argument wordt soms gebruikt om overheidinsgrepen te rechtvaardigen: de overheid vindt dat de dienst (openbaar vervoer, cultuur) moet worden aangeboden hoewel de consument daar zelf wellicht geen behoefte aan heeft. Zo kan een nationale TV-zender (en netwerk) in stand gehouden worden om het nationale gevoel wakker te houden en de bevolking te betrekken bij de politieke besluitvorming. Zo wordt het uiteenvallen van de natie voorkomen en blijft een

publiek goed (het nationaliteitsgevoel, de democratie) in stand. Hier is UDV dus middel om een ander, hoger doel te realiseren. Zo kan UDV ook bijdragen aan een bepaalde regionale politiek. Goede en betaalbare spoorverbindingen tussen Groningen en de Randstad impliceren (misschien?) dat het Groningse platteland minder snel ontvolkt.

De belangrijkste overwegingen voor UDV zijn echter niet die van marktfalen, maar vallen onder de rubriek “equity.” De overheid (of de gemeenschap in het algemeen) vindt bepaalde goederen, zoals telefoondiensten, zo belangrijk dat ze voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moeten zijn. Het basisidee hierbij is dat iemand niet als volwaardig burger kan functioneren als hij geen toegang tot deze faciliteiten heeft. Het opleggen van een UDV kan nu nodig zijn om universele toegang tegen een redelijke prijs te garanderen. Immers, in een vrije markt zal de prijs voor toegang gerelateerd zijn aan de kosten die gemaakt moeten worden om toegang te realiseren. Voor consumenten die hoge kosten veroorzaken (bijvoorbeeld omdat ze in afgelegen gebieden wonen, of omdat ze speciale, dure, faciliteiten nodig hebben, denk aan telefonie voor doven) zou de resulterende prijs “onbetaalbaar” (soms onacceptabel hoog) kunnen zijn. Iets soortgelijks geldt voor consumenten met een laag inkomen; ook voor hen kan de prijs dusdanig zijn dat zij zich de dienst in een vrije markt niet kunnen veroorloven. Hierbij zij opgemerkt dat een UDV opgelegd op basis van zulke “equity” overwegingen ook efficiëncyverhogend kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan een werkloze die eerder een baan vindt als hij de beschikking heeft over een telefoon of een bejaarde die langer zelfstandig blijft wonen als zij tegen een goedkoop tarief kan bellen en aldus minder snel vereenzaamt. Tegenover deze positieve argumenten staat echter ook weer het risico dat een UDV tot inefficiënties kan leiden: een te grote nadruk op “equity” kan het realiseren van een efficiënte uitkomst in de weg staan, bijvoorbeeld omdat toetreding belemmerd wordt. Daarnaast mag ook de mogelijkheid van overheidsfalen niet vergeten worden.

Dit brengt ons bij de derde reden voor UDV, de politiek-economische. In tegenstelling tot de eerder genoemde argumenten voor UDV, welke normatief van aard zijn, richt de politiek-economische theorie van de regulering zich op een positieve analyse. Is het denkbaar dat UDV gehanteerd wordt om andere dan puur economische of sociale redenen? Dit is denkbaar in de mate dat politici, regelgevers en ambtenaren voor het bereiken van hun doelstellingen afhankelijk zijn van de steun en informatie van bepaalde belangengroepen. Naarmate bepaalde

groepen beter gemotiveerd, georganiseerd en geïnformeerd zijn, zullen zij beter in staat zijn hun belangen in het beleid weerspiegeld te krijgen. Zo zou volgens sommigen de oppositie in veel landen tegen liberalisering gedeeltelijk kunnen worden verklaard door de druk die de zittende monopolist en zijn werknemers op de politiek uitoefenen. Zelfs al zouden de netto maatschappelijke baten positief zijn, de lasten van liberalisering concentreren zich bij een relatief kleine, goed georganiseerde groep, terwijl de baten verspreid worden over een grote, ongeorganiseerde groep consumenten. Universele dienstverlening zou bovendien, volgens Kelly ⁹ als een aantrekkelijke 'dekmantel' kunnen dienen om liberalisering tegen te houden. Een voorbeeld levert de postsector in Duitsland, waar de (machtige) vakbond dit argument gebruikt.

Deze politiek-economische theorie van regulering vormt mogelijk ook een alternatieve verklaring voor het wijdverbreide gebruik van kruissubsidiëring. Zo beargumenteren Kaserman, Mayo en Flynn¹⁰, dat de subsidiering van de lokale door de 'long-distance' telefoondiensten universele dienstverlening als doel noch als effect heeft, maar dat zij voornamelijk dient om inkomen te herverdelen richting de politiek machtigen op een wijze die wellicht minder openlijk is dan via directe transfers. Zij baseren zich daarbij op een vergelijking van de hoogte van deze kruissubsidiëring in de verschillende Amerikaanse staten. Zij vinden dat de hoogte van de subsidiering niet samenhangt met de dichtheid van telefoonabonnementen - zoals verwacht mocht worden indien universele dienstverlening de achterliggende motivatie was -, maar wel significant beïnvloed wordt door de mate waarin in een staat gebruik wordt gemaakt van 'long-distance'. Volgens Kaserman, Mayo en Flynn meet deze laatste variabele het politieke gewicht van de long-distance gebruikers (typisch de zakelijke klanten). Naarmate het gebruik van long-distance toeneemt zullen reguleerders eerder geneigd zijn naar de belangen van deze groep gebruikers te luisteren en zal de kruissubsidiëring afnemen.

⁹Kelly, T. (1995), Universal Service - an Instrument of Regulatory Capture?, In N. Gray (ed) USO in a competitive environment. Expertsymposium organised by Analysys, 1995.

¹⁰Kaserman, D., Mayo, J., and Flynn, J. (1990), Cross-Subsidization in Telecommunications: Beyond the Universal Service Fairly Tale, *Journal of Regulatory Economics* 2(3), 231-249, zie ook Kaserman, D., Mayo, J., and Pacey, P. (1993), The Political Economy of Deregulation: The Case of Intrastate Long Distance, *J. Regulatory Economics*, 49-63, en Albon, R. (1991), Evaluating Telecom's Cross-subsidies: Political Favours at a Heavy Cost, *Australian Economic Papers*, 30, 10-20.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het vaak erg moeilijk is om de 'belangengroepen-theorie' en de 'algemeen-belang-theorie' empirisch van elkaar te onderscheiden¹¹. Naast het probleem van de beschikbaarheid van adequate gegevens is er het theoretische probleem dat de voorspellingen van beide theorieën soms dezelfde kant op wijzen of dat de voorspellingen van een theorie niet eenduidig zijn. Zo kunnen aan bovengenoemde resultaten van Kaserman, Mayo en Pacey ook een andere interpretatie worden gegeven. Het feit dat de kruissubsidiëring van de zakelijke gebruikers richting huishoudens afneemt naarmate de eerste groep in omvang toeneemt, pleit volgens sommigen juist *tegen* de politiek-economische verklaring. Een grotere groep heeft weliswaar meer (electorale) hulpmiddelen, maar zal zich vanwege het free-rider probleem moeilijker kunnen organiseren, en zou daarom in de politieke arena juist aan gewicht verliezen. Toch is er in een ruimer verband aanzienlijke empirische steun voor de hypothese dat regulering in belangrijke mate beïnvloed wordt door belangengroepen¹². Enkele factoren die daarbij een belangrijke rol spelen zijn het belang dat voor een groep op het spel staat, de organisatiegraad van de groep, de mate waarin een groep bondgenoten weet te vinden in de politieke arena, en de mate waarin reguleerders zich kunnen onttrekken aan (democratische) controle.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat er economische, sociale en politieke redenen kunnen zijn om een UDV te rechtvaardigen. Omdat goede bedoelingen niet automatisch tot goede uitkomsten leiden en omdat de mogelijkheid van overheidsfalen niet mag worden uitgesloten, blijft het zaak de doelstellingen van het beleid te expliciteren, dit om na te kunnen gaan in hoeverre het beleid aan de doelstellingen beantwoordt en om het UDV-beleid van algemene inkomenspolitiek te kunnen scheiden.

4. UNIVERSELE DIENSTVERLENING OF UNIFORME DIENSTVERLENING?

¹¹Zie ook Van Damme: Marktwerving en herregulering, in R. van Gestel (ed.), Markt en Wet, Schoordijk Instituut, 1996

¹²Zie: Potters, J., en Sloof, R. (1996), Interest groups. A survey of empirical models, *Eur. J. Political Economy* 12, 403-442.

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: impliceert universele dienstverlening uniforme dienstverlening, dat wil zeggen krijgt iedereen hetzelfde pakket tegen dezelfde prijs?

Een UDV-plicht houdt in dat een basispakket aan diensten van een bepaalde (minimum) kwaliteit tegen een betaalbare prijs moet worden aangeboden. We hebben gezien dat de belangrijkste reden voor het opleggen van een UDV-plicht daarin gelegen is dat bepaalde diensten dermate belangrijk geacht worden voor het sociaal-economisch leven dat het gepast is ervoor te zorgen dat alle consumenten toegang blijven houden tot de dienst voor een redelijke prijs. We hebben tevens gezien dat de EU-richtlijnen harmonisatievoorstellen bevatten ten aanzien van de inhoud en de kwaliteit van het basispakket, maar dat deze richtlijnen ruimte open laten voor nationale invulling van het begrip “betaalbare” prijs. Aan de ene kant specificeren de richtlijnen dat de prijzen aan de kosten gerelateerd moeten zijn, maar aan de andere kant wordt lidstaten de mogelijkheid geboden uniforme tarieven vast te stellen. Hier is sprake van een conflict, daar uniforme tarieven in het algemeen niet kostenconform kunnen zijn. Zo geldt dat op het gebied van de post- en telecommunicatiediensten klanten in de stad goedkoper bediend kunnen worden dan die in rurale gebieden. Voor sommige klanten moeten speciale voorzieningen getroffen worden die extra kosten met zich mee brengen, denk aan telefoons voor gehandicapten. Hoe dit conflict op te lossen?

De economische wetenschap benadrukt het belang van differentiatie, en in het bijzonder van prijsverschillen, voor het realiseren van allocatieve efficiëntie. Differentiatie kan ertoe leiden dat iedereen beter af is, voor het bereiken van een Pareto-efficiëntie uitkomst kan differentiatie noodzakelijk zijn. Verschillen in de aanbodkant van de markt (de kosten) of verschillen aan de vraagzijde (de preferenties van consumenten) zullen in de prijzen gereflecteerd moeten worden. De standaardvoorwaarden voor een Pareto-efficiënte allocatie zijn, zoals bekend:

$$MRS_{ij}^{h,m} = p_i^m / p_j^m = MRT_{ij}^{k,m} \quad (4.1)$$

d.w.z. voor elke consument h op elke markt m is de ‘marginal rate of substitution’ tussen de aangeboden goederen i en j gelijk aan de prijsverhouding tussen deze goederen op de markt en bovendien gelijk aan de ‘marginal rate of transformation’ tussen de twee goederen die elke actieve producent k op deze markt heeft. De formule laat zien dat Pareto efficiëntie vereist dat

de relatieve prijzen afhangen van zowel het aanbod als de vraag. Een andere deelmarkt, gegeven door een andere kostenstructuur, of andere preferenties, kan andere prijzen impliceren. Prijsdifferentiatie is eerder regel dan uitzondering. Zoals Philips¹³ argumenteert heeft prijsdiscriminatie een negatieve connotatie en is het daarom beter te spreken van prijsdifferentiatie. De conclusie blijft hetzelfde: uniforme tarieven leiden in het algemeen tot inefficiënties.

We illustreren deze conclusie en bovenstaande formule met behulp van twee simpele voorbeelden uit de partiële economie. Het eerste voorbeeld betreft kostenverschillen, het tweede gaat in op verschillen aan de vraagzijde van de markt. In een derde voorbeeld laten we zien dat ook netwerkexternaliteiten tot niet-uniforme prijzen leiden, dat wil zeggen, we laten zien dat als sprake is van (positieve) netwerkexternaliteiten, gedifferentieerde toegangsprijzen noodzakelijk kunnen zijn om een efficiënte uitkomst te garanderen. We beperken ons in de voorbeelden tot homogene goederen, de baten van productdifferentiatie kunnen op analoge wijze getoond worden.

Beschouw twee markten met identieke lineaire vraagfunctie $q=1-p$. De eerste markt kan bediend worden tegen kosten c_1 , de tweede tegen kosten c_2 . Het totale surplus is de som van de winsten van de producenten en het consumentensurplus. Als de prijs op de markt i gelijk is aan p_i dan is dit surplus gelijk aan

$$\sum_{i=1}^2 \frac{1}{2}(1-p_i)^2 + (p_i - c_i)(1-p_i) \quad (4.2)$$

Het surplus wordt gemaximaliseerd als de prijs op elke markt gelijk is aan de marginale kosten. Daar waar de productiekosten hoger zijn betalen de consumenten meer. De voorwaarde dat prijzen op beide markten gelijk moeten zijn leidt tot een welvaartsverlies. Dit is ook eenvoudig in te zien. Stel de prijs op beide markten is \bar{p} . (De optimale uniforme prijs is het gemiddelde van de marginale kosten, $\bar{p}=(c_1+c_2)/2$). Bied consumenten in markt 1 de mogelijkheid om extra eenheden van het product voor de prijs c_1 te kopen. Deze wijziging laat de consumenten in markt 2, alsmede de winst van de producent onberoerd. Sommige consumenten in markt 1

¹³Philips, L. (1983). *The Economics of Price Discrimination*. Cambridge: Cambridge University Press.

zullen meer eenheden van het product kopen en gaan er dus op vooruit. Het nut van de andere consumenten en de winst van de producenten verandert niet. Het resultaat is bijgevolg een Pareto-verbetering.

In het tweede voorbeeld zijn de kosten op beide markten gelijk, maar zijn de marginale kosten stijgend $C'(q)=q$. In markt 2 zijn de consumenten armer, de vraag is daar nu $q=1-2p$. Het surplus wordt nu gemaximaliseerd bij de prijzen $p_1 = 1/2$, $p_2 = 1/3$. Daar waar de consumenten armer zijn, zijn de prijzen lager. Toch is het nog steeds zo dat in de armere markt relatief minder mensen kopen, $q_1 = 1/2$, $q_2 = 1/3$. Een beleid dat gelijke toegang als doel heeft (bijvoorbeeld geformaliseerd in de vereiste $q_1 = q_2$) zal de prijsdifferentiatie nog moeten vergroten. Uniforme prijzen vormen in dit geval geen oplossing.

Het derde voorbeeld is ontleend aan Brock¹⁴ en illustreert netwerkexternaliteiten in de telefonie. Veronderstel dat persoon i nut v_{ij} ontleent aan het verbonden zijn met j . Er zijn drie individuen en de v -matrix is gegeven door

$$V = \begin{pmatrix} 0 & 60 & 40 \\ 30 & 0 & 20 \\ 20 & 10 & 0 \end{pmatrix} \quad (4.3)$$

Stel dat de kosten om een individu met het netwerk te verbinden gelijk zijn aan 40. Als ieder gevraagd wordt 40 te betalen dan zal individu 3 niet toetreden. De totale waarde die hij aan het netwerk ontleent, 30 ($=v_{31} + v_{32}$), is immers minder dan de kosten. Bijgevolg zal ook individu 2 niet toetreden: het netwerk heeft voor hem slechts waarde 30 als 3 niet meedoet. Maar dan heeft het netwerk ook voor 1 geen zin: Bij uniforme prijzen neemt niemand deel. Dit is echter inefficiënt: Tegenover totale kosten van 120 staat een totale waarde van 180. Als de toetredingskosten gedifferentieerd worden, bijv. $p_1=80$, $p_2=30$, $p_3=10$, is ieder bereid tot het netwerk toe te treden en wordt een efficiënte uitkomst gegenereerd.

¹⁴G.W. Brock, *Universal service with extensive competition*, In J. Miller (ed.), Telecommunications and equity: policy research issues, North Holland, 1986.

Gegeven de conclusie dat differentiatie noodzakelijk is voor efficiëntie, is het de vraag waarom uniforme prijzen in de praktijk toch zo'n prominente rol spelen. Een eerste reden zou kunnen zijn dat "fairness" of "envy" overwegingen een belangrijker rol spelen dan wij in het bovenstaande hebben aangenomen¹⁵. De voorbeelden waren gebaseerd op individualistische preferenties, het nut van i hangt alleen af van de consumptie van i . Als het nut van i ook afhangt van het nut van j komt de zaak anders te liggen. De Pareto verbetering uit voorbeeld 1 verbonden met een prijsdaling in markt 1 hoeft dan niet langer een Pareto-verbetering te zijn: als de consumenten in markt 2 afgunstig zijn op die in markt 1 omdat deze een lagere prijs betalen gaan zij er in nut op achteruit. Als dit effect voldoende sterk is, kan het netto effect op de welvaart negatief zijn. De overheid kan "fairness" overwegingen in de sociale welvaartsfunctie een rol laten spelen, bijv. via een welvaartsfunctie à la Rawls ($W = W(u_1, \dots, u_n) = \min_i u_i$) waarbij het nut van het "armste" individu in de gemeenschap gemaximaliseerd wordt. Maximalisatie van zo'n sociale welvaartsfunctie leidt onder omstandigheden tot uniforme prijzen. Voorbeeld 2 toont aan dat dit echter niet altijd het geval is.

De tweede reden waarom voor een uniform aanbod gekozen kan worden is de politiek-economische: door middel van uniformiteit kunnen bepaalde belangengroepen op ondoorzichtige wijze "beloond" worden. We hebben dit argument reeds in de vorige paragraaf besproken.

De belangrijkste reden dat uniforme prijzen in de praktijk zo'n prominente rol spelen is dat de prijzen die uit de efficiëntie-voorwaarden (4.1) resulteren "onacceptabel hoog" worden geacht. Om de dienst voor iedereen betaalbaar te houden kan de overheid een prijsplafond instellen. Daarmee wordt een verstoring geïntroduceerd, maar wel een die (klaarblijkelijk) sociaal aanvaardbaar of gewenst is. Merk overigens op dat een prijsplafond niet uitsluit dat in de goedkopere deelmarkten een nog lagere prijs resulteert. De vraag is nu natuurlijk hoe de

¹⁵Experimenten hebben overtuigend aangetoond dat subjecten zich door zulke verdelingsaspecten laten leiden. Zie bijv. W. Güth en E. van Damme, *Information, strategic behavior and fairness in ultimatum bargaining*, J. Math. Psych, 1998, voor meer details m.b.t. het "ultimatum" spel. Vergelijk ook de discussie over de tweedeling in de zorg: Is het acceptabel dat wachttijden voor alle consumenten korter worden, als ze voor werkenden korter zijn dan voor niet-werkenden? Zie ook W.J. Baumol, *Superfairness*, MIT Press 1986 voor een (ietwat verouderd) overzicht van de theorie en toepassingen.

welvaartskosten van de overheidsingreep geminimaliseerd kunnen worden. We merken hier allereerst op dat het voor de hand ligt de verstoring zo klein mogelijk te houden door deze op een zo gering mogelijk pakket betrekking te laten hebben. Dit pleit dus voor het specificeren van een beperkt basispakket. Om dezelfde reden geldt dat men de ingreep wil beperken tot die consumenten waarvoor de beperking (4.1) echt bindend is. Dit pleit voor doelgerichte subsidies, tariefschema's en vouchers gericht op lagere inkomensgroepen. Met andere woorden, dit pleit voor alternatieven voor UDV. In de volgende paragraaf gaan we op deze alternatieven uitgebreider in.

5. ALTERNATIEVEN VOOR UDV

Gegeven een monopolistische aanbodstructuur zijn er in principe twee manieren om de UDV te financieren: interne financiering via kruissubsidies en externe financiering uit algemene belastingmiddelen. In de voorgaande paragraaf zijn we uitgebreid ingegaan op de nadelen die aan kruissubsidies verbonden zijn: deze prijzen zijn niet informatief over de economische waarde en de opportuniteitskosten; ze induceren bijgevolg allocatieve inefficiëntie en dynamische inefficiëntie. Externe financiering van de UDV zou dus de voorkeur kunnen genieten. Daarnaast is er natuurlijk de mogelijkheid de UDV af te schaffen en over te stappen op subjectgebonden subsidiering (vouchers), of, nog algemener, het geven van algemene inkomenssteun. In een 'first best' wereld zonder externaliteiten en informatieproblemen geniet directe inkomenssteun de voorkeur. Zo'n politiek vergroot immers, bij gelijkblijvende kosten, de keuzevrijheid van de betrokkenen. In een "second best" wereld, waarin informatie niet vrijelijk beschikbaar is, geldt dit laatste echter niet noodzakelijk, daar inkomenssteun tot meer gebruik (of misbruik) kan leiden. Denk als voorbeeld aan het boerenbedrijf. Prijssteun voor melk komt alleen ten goede aan diegenen die bereid zijn vroeg op te staan om de koeien te melken, dit selecteert de boeren. Bij inkomenssteun zijn ook stadsmensen bereid zich op het platteland te vestigen. In een "first best" wereld is de ordening van de diverse mechanismen om sociale doelstellingen te bereiken bijgevolg, van slecht naar goed:

- (i) UDV, intern gefinancierd via kruissubsidies;
- (ii) externe financiering van de UDV uit algemene belastingmiddelen;
- (iii) vouchers;
- (iv) gerichte inkomenssteun;

We beargumenteren deze ordening verder in het vervolg van deze paragraaf en concluderen vervolgens dat, in het geval van netwerkexternaliteiten, vouchers de voorkeur zouden kunnen genieten boven directe inkomenssteun.

Financiering van de UDV uit algemene middelen is een minder verstorende manier dan kruissubsidies om het gebruik van een bepaalde dienst onder bepaalde groepen te stimuleren, dan wel om het inkomen van bepaalde consumenten te ondersteunen. Echter ook bij deze manier is nog steeds sprake van een ‘deadweight loss.’ De subsidie komt immers ook ten goede aan de infra-marginale consumenten die niet gestimuleerd hoeven te worden en aan de boven-minimale inkomens die niet gesteund hoeven te worden. Daarenboven zijn er de gebruikelijke verstoringen verbonden aan de belastingen die nodig zijn om de subsidies te kunnen betalen.

Het geven van directe doelgerichte subsidies is dan een aantrekkelijker methode. Omdat de subsidies dan alleen daar terechtkomen waar zij bedoeld zijn, kunnen de kosten beperkt blijven. Een ander voordeel is dat directe subsidies volledig compatibel zijn met concurrentie, en dat de consument zo een bepaalde mate van keuzevrijheid behoudt. Bovendien is het noodzakelijk om de doelgroepen van de subsidies nauwkeurig te omschrijven. Hierdoor worden de kosten van het programma beter zichtbaar, en wordt het voor de politiek makkelijker om de baten tegen de kosten af te wegen. Hoewel doelgerichte subsidies in principe ook op de producent kunnen worden gericht is het meer gangbaar om ze te verstrekken aan de consument middels het gebruik van een of andere vorm van vouchers. Een mogelijk bezwaar tegen directe subsidies is dat zij gepaard kunnen gaan met aanzienlijke uitvoeringskosten. Daarom wordt er in de VS vaak voor gekozen om de subsidies te koppelen aan andere steunprogramma's, zoals voedselbonnen, bijzondere bijstand, of Medicaid¹⁶

Bij het gebruik van directe subsidies blijft het belangrijk om na te gaan wat het precieze doel van de subsidies is. Het is welbekend uit de openbare financiën dat het voeren van inkomensbeleid middels prijs-subsidies en vouchers een relatief inefficiënte route is. Men verplicht de ontvanger immers om de subsidie voor een bepaald doel aan te wenden. De

¹⁶Zie Mitchell and Vogelsang, 1991.

ontvanger zou beter geholpen zijn als hij (het geldelijke equivalent van) de subsidie vrij kon besteden. Directe subsidies zijn dan ook beter geschikt om universele dienstverlening te stimuleren, op grond van positieve externe effecten (netwerk-externaliteiten, arbeidsmarkt-effecten, het 'binden van de natie', e.d.). Het doel is dan immers om extra-marginale consumenten zoveel steun te geven dat ze in de markt blijven. Het is duidelijk dat prijssubsidies (vouchers) hier wel een efficiënter middel kunnen zijn dan algemene inkomensteun. In het laatste geval wordt consumptie alleen gestimuleerd middels het inkomenseffect terwijl in het eerste geval ook het substitutie-effect zijn werk kan doen. Hiermee is tevens duidelijk dat de effectiviteit van subsidies met name steunt op de prijs-elasticiteit van de vraag. Met name voor de telecom sector is er evenwel ruime empirische steun voor de conclusie dat doelgerichte subsidies het telefoongebruik kunnen stimuleren (Mitchel en Vogelsang, 1991).

De conclusie is dus dat in een 'first best' wereld een UDV, hoe dan ook gefinancierd, geen goed instrument is. Het is beter de 'behoefte' consumenten direct te steunen, ofwel via algemene inkomenssteun of via vouchers die alleen voor een speciale dienst gebruikt kunnen worden. Het eerste middel heeft als voordeel dat de consument volledige bestedingsvrijheid gelaten wordt, zodat dit instrument de voorkeur geniet als er geen (noemenswaardige) externaliteiten zijn. Indien externaliteiten wel een rol spelen, zoals bij netwerkindustrieën, kunnen vouchers attractief zijn omdat daarmee het gebruik van de dienst waarmee de (positieve) externe effecten verbonden zijn direct gestimuleerd wordt. Gegeven deze conclusie is het natuurlijk de vraag waarom dan toch voor een UDV gekozen wordt. Informatieproblemen zouden een reden kunnen zijn. Als de doelgroep die de subsidie nodig heeft niet precies genoeg geïdentificeerd kan worden, komt de steun bij teveel mensen terecht en lopen de kosten nodeloos op. Ook kunnen de uitvoeringskosten van de regeling hoog zijn. Tenslotte kunnen de kosten verbonden met de belastingheffing hoog zijn. Niet alleen zijn er inningskosten, belastingen zijn ook verstorend. Schattingen voor ontwikkelde economieën geven aan dat het welvaartsverlies verbonden met belastingheffing in de orde van grootte van 25% is: een marginale gulden extra belasting kost de consumenten fl. 1,25 aan nut¹⁷.

¹⁷Ballard, C.J. Shoven en J. Whalley: General equilibrium computations of the marginal welfare costs of taxes in the United States. *Am. Econ. Review*, **75** (1985) 128-138.

Bovengenoemde argumenten komen er in feite op neer dat de “benchmark” die economische analyse in de “first best” wereld levert niet erg relevant is; er moet met informatieproblemen rekening gehouden worden. Welke conclusies kunnen nu in een meer realistische context getrokken worden? In een “second best” wereld geldt nog steeds dat kruissubsidies inefficiënt zijn, maar kan de keuze tussen de ander drie ‘kwaden’ uit het bovenstaande op grond van theoretische overwegingen, zonder gedetailleerde informatie over de context en de relevante sociale welvaartsfunctie, niet worden gemaakt. Hier kan slechts verwezen worden naar algemene inzichten uit de leer der openbare financiën: belastingen op goederen met een geringe prijselasticiteit zijn relatief het minst verstorend en hetzelfde geldt voor belastingen met een brede heffingsgrondslag. Omdat in abstracto weinig gezegd kan worden, nemen we in het vervolg van dit rapport verder aan dat voor een UDV gekozen is en beperken we ons tot de vraag hoe de UDV-kosten zo klein mogelijk gehouden kunnen worden.

DEEL II: TUSSEN MONOPOLIE EN MARKT

In dit deel gaan we in op enige problemen die zich voor kunnen doen bij het liberaliseren van een monopolistische markt die in de uitgangssituatie gekenmerkt wordt door een UDV die tot een uniform aanbod leidt. Allereerst wijzen we het argument af dat zo'n UDV impliceert dat de markt niet geliberaliseerd kan worden. Ten tweede argumenteren we dat bij liberalisatie de handen van de monopolist niet gebonden mogen blijven: de voormalig monopolist moet in staat gesteld worden op toetreding te reageren. Vervolgens gaan we in op de theorie van "contestable markets" die stelt dat, onder bepaalde aannames, potentiële toetreding de monopolist dwingt een efficiënt aanbod te realiseren en dat "creamskimming entry" geen probleem is omdat alleen efficiënte toetreders winstgevend kunnen zijn. Tenslotte gaan we in op de vraag of wellicht de mogelijkheid van misbruik van economische machtspositie door de monopolist (bijvoorbeeld in de vorm van "predatory pricing") een reden is om, bij voorbaat, de handelingsvrijheid van deze monopolist te beperken. Ons antwoord is dat weinig gevaar te duchten is en dat de mededingingswetgeving effectief is om het gevaar te keren. De essentiële boodschap uit dit deel is dus eenvoudig: geef alle marktpartijen de ruimte.

6. KRUISSUBSIDIËRING EN CREAMSKIMMING

De traditionele manier waarop een monopolist de UDV financiert is via kruissubsidiëring: de verliezen op de ene markt worden gecompenseerd via winsten op een andere. Kruissubsidiëring impliceert efficiëntieverliezen: de prijs op de markt die als melkkoe functioneert is immers te hoog waardoor er op die markt te weinig gebruik wordt gemaakt van de dienst. Daarentegen is op de gesubsidieerde markt de prijs te laag waardoor de dienst daar teveel geconsumeerd wordt. (Vgl. voorbeeld 1 in paragraaf 4). Daarnaast kan kruissubsidiëring leiden tot “cherry picking” door nieuwe toetreders, ook wel “creamskimming” genoemd. De toetreders roemt het winstgevendste deel van de markt af en laat het verlieslatende deel (“de afgeroomde melk”) aan de traditionele monopolist. Als prijzen niet kostenconform zijn dan zouden zelfs producenten die minder efficiënt zijn dan de monopolist tot het winstgevendste marktsegment kunnen toetreden. Ook in dit geval blijven alleen de verliesgevendste klanten bij de monopolist achter, een situatie die natuurlijk niet houdbaar is. Met andere woorden, kruissubsidies kunnen tot inefficiënte toetreding leiden en kunnen een efficiënte aanbieder van de markt verdrijven, een argument dat van ouds her, en te pas en te onpas door gevestigde monopolisten gebruikt wordt om overheden ertoe te bewegen markten niet open te stellen en concurrentie en toetreding te weren. In de VS werd het in 1935 gebruikt als argument ter rechtvaardiging van toetredingsregulering in de transportsector. In Nederland, bedienen de taxibranchen en de NS zich van dit argument. In deze paragraaf bespreken we hoe relevant dit argument is. Rechtvaardigt een UDV toetredingsbarrières¹⁸? Moet een gereguleerde monopolist tegen toetreding beschermd worden?

Alvorens op deze vraag in te gaan beschouwen we eerst de telecommarkt in meer detail. Wat voor soort kruissubsidies vinden we hier en wat zijn de gevolgen van liberalisatie? Allereerst kan gesteld worden dat liberalisatie tot lagere tarieven leidt en dat, in Europa, de prijzen voor internationale gesprekken naar hetzelfde lage niveau convergeren¹⁹. De ervaringen in die landen die de markten reeds wat langer geliberaliseerd hebben, de VS en het V.K., wijzen in

¹⁸Het materiaal dat volgt is ook relevant voor het project “Markt en Overheid.” Zie Casuspositie II in het eindrapport van de werkgroep “Markt en Overheid” (De commissie Cohen).

¹⁹Zie bijvoorbeeld de meest recente versie van het Analysys rapport “Cutting the cost: the falling price of telecoms in Europe” (1997 edition), <http://www.analysys.co.uk/news/ctc.htm>

dezelfde richting: concurrentie leidt tot prijsdalingen. Toch blijkt bij nadere beschouwing dat niet alle tarieven dalen, dit o.a. als gevolg van het wegvallen van kruissubsidies. Traditioneel is het in veel landen zo dat de vaste kosten voor aansluiting hoger zijn dan de aansluittarieven en de abonnementskosten. Toegang tot het netwerk wordt dus gesubsidieerd. Locale gesprekken worden eveneens vaak gesubsidieerd, net als speciale voorzieningen voor bepaalde klantengroepen (denk aan telefoons voor gehandicapten). De zittende monopolist dekt de subsidies uit de winst die hij maakt op andere diensten, in dit geval vooral het internationale telefoonverkeer. Nieuwe toetreders zullen zich in eerste instantie dus vooral op dit winstgevend segment richten, het is dus niet zo verwonderlijk dat liberalisatie tot dalende internationale gesprekskosten leidt. Men mag dus ook verwachten dat de concurrentie de zittende monopolist dwingt zijn tarieven te herbalanceren en geografisch te differentiëren; aansluitkosten zullen stijgen, evenals locale gesprekskosten, tarieven voor speciale doelgroepen komen onder opwaartse druk en tarieven op het platteland kunnen hoger worden dan die in stedelijke gebieden. De ervaringen in de VS en het V.K. wijzen inderdaad in deze richting²⁰.

Om de effecten van prijsveranderingen op de vraag in te kunnen schatten is informatie over de prijselasticiteit van de vraag nodig. Er is verrassend weinig informatie publiek beschikbaar. Taylor²¹ schat de prijselasticiteit van aansluitingen op -0,03. Dit is laag, een verdubbeling van de aansluitingskosten zou de penetratiegraad met slechts 6 procentpunt doen dalen. Taylor vindt tevens een prijselasticiteit van locale gesprekken van - 0,2 en van interlocale gesprekken van - 0,65. Perl²² vindt vergelijkbare grootheden en ook een Canadese studie vond elasticiteiten in dezelfde orde van grootte²³. Een conclusie die hieruit getrokken zou kunnen worden is dat men niet erg bevreesd moet zijn dat het wegvallen van de kruissubsidies tot een groot aantal afsluitingen zal leiden, m.a.w. dat de universele dienstverlening niet echt onder druk komt te staan. Echter Perl's studie laat ook zien dat deze conclusie voorbarig is omdat

²⁰Zie OECD Universal Service Obligations in a competitive telecommunications environment. OECD, 1995.

²¹L. Taylor, *Telecommunications demand: A survey and critique*, Ballinger Publ. Comp. Cambridge, 1980.

²²J. Perl, *The consequences of cost-based telephone pricing*, In J. Miller (ed.) *Telecommunications and Equity: Policy Research Issues*, North Holland, 1986.

²³Zie OECD studie 1995 a.w.

bovenstaande elasticiteiten gemiddelden zijn, en omdat de elasticiteit sterk inkomensafhankelijk is: een verdubbeling van de aansluitingsprijs (of abonnementsprijs) zou, voor jongeren onder de armoedegrens, leiden tot een 20% lagere penetratie. De conclusie is dat liberalisatie voor sommige gebruikersgroepen tot substantieel hogere prijzen en een substantieel lager gebruik kan leiden. Consumenten die weinig bellen of die vooral lokaal bellen worden negatief beïnvloed omdat vooral zij met hogere prijzen geconfronteerd worden, en zij kunnen besluiten zich te laten afsluiten. De conclusie is dat bij volledig vrije concurrentie de universele dienstverlening onder druk zou kunnen komen te staan. De fundamentele vraag is nu hoe de toezichthouder op de geliberaliseerde markt moet opereren om zowel de UDV te garanderen als de efficiëntiewinsten uit competitie te realiseren. Deze vraag staat centraal in deel III van deze studie. In dit deel doen we verder voorbereidend werk. In deze paragraaf, en de volgende, laten we zien dat toetreders niets in de weg gelegd moet worden. In de daarop volgende paragraaf laten we zien dat de zittende monopolist niet (ex ante) belemmerd moet worden om op de toetreding te reageren.

Om te beoordelen hoe de toezichthouder op concurrentie moet reageren, beschouwen we allereerst een eenvoudig voorbeeld²⁴. Een monopolist bedient twee markten waarop de vraag inelastisch is. De constante marginale kosten op de eerste (stedelijke) markt zijn $c_1=5$, op de tweede (even grote, maar landelijke) markt zijn ze $c_2=9$. Neem aan dat regulering de monopolist dwingt tot uniforme tarieven en tot “zero-profits.” Bijgevolg is de prijs gelijk aan 7 op elke markt. Een concurrent kan de eerste markt bedienen met constante marginale kosten van $c_1'=6$. De concurrent is dus minder efficiënt dan de monopolist: zijn kosten zijn hoger. Toch wordt hij door het reguleringsmechanisme uitgenodigd om toe te treden. Als de monopolist (of de regulator) vasthoudt aan de prijzen dan kan de toetreders onderbieden ($p_1' = 6,99$) en winstgevend toetreden.

De vraag is nu of, gegeven toetreding, de toezichthouder aan de uniforme prijzen moet vasthouden. Het antwoord is nee: de monopolist maakt geen winst meer op de eerste markt, zodat de “zero-profit” voorwaarde hem tot een prijsverhoging tot $p_2'=9$ op de tweede markt

²⁴Gebaseerd op W.A. Brock en D.S. Evans, *Creamskimming*, in D.S. Evans: *Breaking Up Bell*, North Holland, 1983.

dwingt. Deze situatie ($p_1'=6,99$ $p_2'=9$) is voor de regulator niet erg attractief: de prijzen zijn niet gelijk en de uitkomst is inefficiënt. Het is beter de monopolist de vrijheid te geven op de toetreding te reageren. In dit geval zal de prijs op de eerste markt dalen tot $p_1''=6$, een prijs die alleen voor de monopolist winstgevend is. De winsten die de monopolist nu maakt, stellen hem in staat ook de prijs op de tweede markt te laten dalen: de “zero profit” voorwaarde leidt tot $p_2''=8$. Conclusie: als de monopolist op de toetreding mag reageren dan resulteren op beide markten lagere prijzen dan wanneer de monopolist niet mag reageren. Alle consumenten zijn dan beter af en het is dus in het consumentenbelang dat de monopolist mag reageren. Merk op dat potentiële toetreding wel een verdelingseffect induceert. In vergelijking met de situatie zonder toetreding zijn de prijzen op de stedelijke markt lager en op de landelijke markt hoger. Omdat de prijzen bij toetreding echter meer kostenconform zijn dan in de uitgangssituatie, leidt (potentiele) toetreding tot een hoger surplus. Toetreding plus directe overdrachten van de consumenten in de stad naar die op het platteland, leiden tot een Pareto verbetering. Op lange termijn moeten consumenten in staat gesteld worden optimaal mobiel te zijn, in aanmerking nemende de kostenvoordelen van de stedelijke markt.

In het geval waarin de ‘incumbent’ handelingsvrijheid heeft, de (inefficiënte) toetreding niet toetreden. Toetreding heeft geen zin omdat de inefficiënte toetreding toch weer van de markt verdreven wordt. Echter, potentiële concurrentie disciplineert de monopolist wel: hij is gedwongen om op de eerste markt een lagere prijs te hanteren. Dit inzicht, dat potentiële concurrentie net zo effectief kan zijn als actieve concurrentie, is het belangrijkste inzicht uit de ‘contestability’ literatuur²⁵, waarop we in de volgende paragraaf uitgebreider ingaan. Merk op dat onder dezelfde omstandigheden een concurrent met lagere kosten wel de markt zal betreden. Deze kan immers niet verdreven worden. In dit voorbeeld is het dus geen probleem “creamskimming” van “niche playing” te onderscheiden. Bij volledige handelingsvrijheid van de monopolist treden meer efficiënte concurrenten wel toe en minder efficiënte concurrenten niet.

In de praktijk ligt het onderscheid tussen “creamskimming” en “niche playing” iets

²⁵W. Baumol, J. Panzar en R. Willig. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982.

ingewikkelder dan in dit voorbeeld. Omdat de monopolist toestemming moet krijgen voor het geografisch differentieren van zijn tarieven kan hij niet altijd reageren en zou een inefficiënte concurrent winst kunnen maken. Hier geldt dus hoe groter de vrijheid van de monopolist tarieven te stellen, hoe kleiner de kans op inefficiënte toetreding. Analooq aan het bovenstaande volgt het belang van verzonken kosten. Als de concurrent kosten moet verzinken om tot de markt toe te treden dan functioneert dit als een toetredingsbarrière voor inefficiënte concurrenten, maar niet voor efficiënte concurrenten, althans tot op een bepaalde hoogte. Bijgevolg, hoe hoger de kosten die een toetreder bereid is te verzinken, hoe groter de kans dat deze toetreder efficiënter is dan de gevestigde monopolist en hoe minder het risico van “creamskimming.” De toetreder zal immers alleen dan bereid zijn de kosten te verzinken als hij er zeker van is dat hij deze later (in de concurrentieslag met de monopolist) kan terugverdienen.

De conclusie is dat, indien de monopolist mag reageren, toetreders die bereid zijn substantiële kosten te verzinken naar alle waarschijnlijkheid geen “creamskimmers” zijn. De overheid moet zulke toetreders niets in de weg leggen. Inefficiënte regulering (bijv. middels het vasthouden aan uniforme prijzen) kan echter in “creamskimming” resulteren. De overheid laat de monopolist dus liever vrij in het herbalanceren van de tarieven, alsook in het geografisch differentieren daarvan. Er zijn twee vragen die nog resteren. Ten eerste, kan toetreding volledig vrijgelaten worden als de monopolist handelingsvrijheid heeft? Ten tweede, kan volledige handelingsvrijheid van de monopolist ongewenst zijn omdat dan efficiënte toetreders geweerd kunnen worden? De tweede vraag staat centraal in paragraaf 8. In de volgende paragraaf laten we zien dat, onder voorwaarden, het antwoord op de eerste vraag bevestigend is. De intuïtie voor dit resultaat werd reeds gegeven in het bovenstaande voorbeeld. De algemene geldigheid van deze intuïtie werd onderzocht door Baumol en zijn co-auteurs²⁶. In de volgende paragraaf beschrijven we de essentie van hun “contestability” theory en de daaruit resulterende onzichtbare hand stelling voor monopolistische markten.

²⁶Zie W. Baumol, J. Panzar and R. Willig. Contestable markets and the theory of industry structure. Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

7. DE THEORIE VAN BETWISTBARE MARKTEN

We beginnen met de essentie uit het bovenstaande voorbeeld in herinnering te roepen. Vrije toetreding activeert potentiële concurrentie. De monopolist houdt rekening met de mogelijkheid van concurrentie als hij zijn klanten niet optimaal bedient en zo ruimte laat voor een verbetering door een nieuw bedrijf. Vrije toetreding disciplineert aldus. Potentiële concurrentie vermag hetzelfde voor een gereguleerd monopolie als gewone concurrentie voor een volkomen competitieve markt. De bekende welvaartsstelling die marktevenwicht en efficiëntie verbindt heeft inderdaad een pendant in de theorie van het monopolie, namelijk de onzichtbare handstelling voor monopolies van Baumol, Bailey en Willig²⁷. Deze onzichtbare handstelling verbindt "sustainable" prijzen met "second best" efficiëntie voor monopolies met - en nu komen de voorwaarden - kostencomplementariteit, vraagsubstitueerbaarheid en een beperking op de hoeveelhedenruimte waar potentiële winst gemaakt kan worden. "Sustainable" prijzen dienen, per definitie, het eigenbelang van de monopolist: normale winstgevendheid en geen ruimte latend voor toetreding. Vanwege de laatste eis moet de monopolist de kosten zuiver omslaan. "Second best" efficiëntie is efficiëntie onder de randvoorwaarde dat de totale kosten gedekt worden. (Voor een natuurlijk monopolie, met afnemende gemiddelde kosten, impliceert efficiëntie verlieslatendheid. De Pareto-regel dat de prijs gelijk is aan de marginale kosten blijft gelden, maar dekt niet de vaste kosten. Vandaar het concept "second best" efficiëntie.) Wat zijn nu de voorwaarden waaronder "sustainable" prijzen bestaan? Kostencomplementariteit is niets anders dan de sterke vorm van schaalopbrengsten die relevant is bij productie van meerdere outputs, formeel is het gedefinieerd als $C(x+z) - C(x) \leq C(y+z) - C(y)$ als $x \geq y$, d.w.z. de incrementele kosten van z zijn minder bij hogere outputniveaus. Vraagsubsidieerbaarheid is niets anders dan dat de vraag naar product i stijgt als de prijzen van alle producten, behalve die van i zelf, stijgen. Het zal duidelijk zijn dat aan beide voorwaarden in veel monopolistische markten voldaan is. Hetzelfde geldt voor de derde, technische, voorwaarde, waar we hier verder niet op in gaan. De conclusie is dus dat veelal "sustainable" prijzen bestaan. Potentiële concurrentie dwingt de monopolist "sustainable" prijzen te hanteren en leidt tot ("second best") efficiëntie.

²⁷Baumol, W.J., Bailey, E.E., and Willig, R.D., "Weak Invisible Hand Theorems on the Substainability of Multiproduct Natural Monopoly," *American Economic Review*, Vol. 65, (1975), pp. 966-977.

Als er niet aan de voorwaarden van kostencomplementariteit en vraagsubstitueerbaarheid, en subsidiair aan de beperking op de schaal van toetreding is voldaan, hoeven "sustainable" prijzen niet te bestaan en is het onmogelijk om toetreding te voorkomen. In dit geval, en alleen in dit geval, is maatschappelijk ongewenste toetreding denkbaar. De derde voorwaarde noemen we subsidiair omdat hij niet belangrijk is. Proposition 3 van ten Raa²⁸ presenteert een natuurlijk monopolie dat niet bestand is tegen toetreding op een deelmarkt met een schaal die die van de monopolist overtreft. Het is evenwel redelijk om zo'n grote-schaal toetreding uit te sluiten. Formeel vervangt men dan de notie van "sustainable" prijzen door "supportable" prijzen. Proposition 1 van het genoemde artikel van ten Raa toont aan dat onder de eerste twee voorwaarden, kostencomplementariteit en vraagsubstitueerbaarheid, "supportable" prijzen inderdaad bestaan.

Voor een bedrijfstak met kostencomplementariteit en vraagsubstitueerbaarheid past de overheid een hands-off beleid. Als de "incumbent" vrij gelaten wordt de prijzen zo te stellen dat toetreders de wind uit de zeilen genomen wordt, worden de kosten efficiënt in rekening gebracht. In het bijzonder is het onverstandig van de overheid om kruissubsidiëring te bevorderen. Als de "incumbent" onsuccesvol is en er toetreding plaatsvindt, dan wijst dit erop dat de "incumbent" niet scherp de kosten bewaakt dan wel calculeert.

Voor een bedrijfstak zonder kostencomplementariteit of vraagsubstitueerbaarheid is het denkbaar dat maatschappelijk ongewenste toetreding onafwendbaar is. Omdat bij constatering van toetreding er nog steeds sprake kan zijn van het gebruik maken van ruimte ontstaan door een niet scherp kosten bewakende dan wel calculerende "incumbent", rust de bewijslast van de ongewenstheid van de toetreding bij deze "incumbent". Deze dient aan te tonen dat (i) zijn kosten lager of hoogstens gelijk zijn aan die van de toetreder, (ii) dat zijn tarieven vrij zijn van kruissubsidies, en (iii) dat er geen sprake is van kostencomplementariteit of vraagsubstitueerbaarheid. Alleen als de "incumbent" elk van deze drie punten kan aantonen, is er grond om af te wijken van het hands-off overheidsbeleid.

²⁸Ten Raa, Th., "Resolution of Conjectures on the Sustainability of Natural Monopoly," *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, No. 1, (1984), pp. 135-141.

Samenvattend: als een “sustainable” evenwicht bestaat is er geen reden toetreding te belemmeren. Hoewel theoretische voorbeelden geconstrueerd kunnen worden waarin geen “sustainable” evenwicht bestaat²⁹, is niet duidelijk hoe relevant deze zijn voor de praktijk. Onder de bovengenoemde voorwaarde van kostencomplementariteit en vraagsubsidieerbaarheid bestaat een “sustainable” evenwicht en het is aan de monopolist om aan te tonen dat toetreding ongewenst is.

8. PRIJSDIFFERENTIATIE EN ROOFPRIJZEN

In de voorgaande paragraaf hebben we betoogd dat de gevestigde monopolist de mogelijkheid geboden moet worden om op toetreding te reageren en dat in dit geval toetreding door inefficiënte aanbieders niet zal voorkomen. De vraag die zich nu stelt is of daarmee de monopolist niet de mogelijkheid tot “predatory pricing” geboden wordt, dat wil zeggen tot het doorvoeren van dusdanige prijsverlagingen dat alle concurrentie uitgeschakeld wordt en/of efficiënte markttoetreding verhinderd wordt. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat deze mogelijkheid in de theorie die in de vorige paragraaf besproken wordt onderbelicht blijft. De reden is tweeledig. Ten eerste maakt “contestability theory” bepaalde impliciete aannamen aan het gedrag van de gevestigde monopolist en deze sluiten “predatory behavior” de facto uit. Ten tweede is die theorie gebaseerd op de aanname van volledige informatie, en in die context is roofgedrag inderdaad minder relevant. In deze paragraaf verlaten we het bovenstaande restrictieve kader en bespreken we de moderne inzichten uit de strategische, speltheoretische literatuur over misbruik van economische machtspositie via destructieve prijsonderbieding.

Indien het gevaar van vernietigende prijsonderbieding door de zittende monopolist bestaat, zou het wellicht attractief kunnen zijn de monopolist tot uniforme prijzen te verplichten of hem anderszins in de handelingsvrijheid te beperken. In dat geval (als de monopolist niet lokaal mag onderbieden, maar elke prijsdaling nationaal moet doorvoeren) is selectieve prijsonderbieding

²⁹De voorbeelden zijn gebaseerd op situaties waarin de ‘core’ van het cooperatieve spelmodel dat de situatie representeert leeg is. In deze gevallen bestaat er geen competitief evenwicht. Een eenvoudig netwerkvoorbeeld is als volgt. Er zijn 3 spelers. Elke coalitie van 2 spelers kan een surplus van 3 realiseren, de coalitie van alle spelers realiseert een surplus van 4. Efficiëntie vereist dus dat alle spelers samenwerken. Echter twee spelers hebben dan een surplus van minder dan 3 en zij zijn dus beter af door de derde buiten te sluiten. Er is geen stabiel evenwicht.

immers niet mogelijk en wordt een “predatory pricing” strategie minder attractief. In deze paragraaf argumenteren wij waarom wij dit argument niet voldoende overtuigend vinden om de verplichting tot een uniforme prijs op te leggen, of anderszins de monopolist in zijn handelingsvrijheid te beperken. De kern van ons argument is dat (i) het nog maar de vraag is of een roofprijsstrategie succesvol en/of winstgevend zal zijn en (ii) in die gevallen waarin de strategie gehanteerd wordt, deze aangepakt kan worden op grond van Art. 24 van de nieuwe Nederlandse mededingingswet, dat ondernemingen verbiedt misbruik te maken van een economische machtspositie.

Vernietigende prijsonderbieding (‘predatory pricing,’ het hanteren van roofprijzen) kan gedefinieerd worden als het doorvoeren van prijsverlagingen met als doel concurrenten definitief uit te schakelen of nieuwe toetreding te verhinderen, en aldus een machtspositie te creëren die (nadat de concurrentie is verdreven) het behalen van overwinsten mogelijk maakt. Klevorick³⁰ geeft een recent overzicht van de economische literatuur en de jurisprudentie. Hij citeert recente uitspraken van het Amerikaanse Supreme Court die duidelijk maken dat dit Hof de gevaren van een dergelijke strategie niet al te hoog inschat:

“there is a consensus among commentators that predatory pricing schemes are rarely tried, and even more rarely successful”, en

“it is plain that the obstacles to the successful execution of a strategy of predation are manifold, and that the disincentives to engage in such a strategy are accordingly numerous.”

Deze uitspraken geven aan dat het Supreme Court duidelijk onder invloed staat van de “Chicago school” die argumenteert dat een “predatory pricing” strategie irrationeel is en dus geen zaak om zich zorgen over te maken. Met andere woorden het Supreme Court lijkt de mening te delen die economen op het eind van de jaren zestig hadden³¹.

³⁰A. Klevorick, The current state of the law and economics of predatory pricing”, *AER*, **83** (1993), 162-167.

³¹J. McGee, “Predatory price cutting: The standard oil (NJ) case, *J. Law Econ.*, **1** (1958) 137-169.

Voor dit standpunt van de Chicago-school is veel te zeggen. Allereerst is niet duidelijk dat vernietigende prijsconcurrentie succesvol kan zijn. Als een toetreder efficiënt is, kunnen consumenten of financiers deze toetreder in de prijsoorlog wellicht te hulp schieten. Ten tweede is alleen onder bepaalde omstandigheden de strategie winstgevend. Als de marktstructuur zodanig is dat toekomstige toetreders niet geweerd kunnen worden dan kan de monopolist, nadat de eerste toetreder verdreven is de prijzen niet verhogen en dus heeft het ook geen zin om te pogen deze toetreder te verdrijven. Ten derde, zelfs als “predatory pricing” winstgevend is, is niet gezegd dat deze strategie winstmaximaliserend is. Onder deze omstandigheden zou bijvoorbeeld een overname van de prooi hetzelfde doel (het vestigen of behouden van de monopoliepositie) met minder kosten kunnen bewerkstelligen. We verwijzen naar het handboek van Tirole³² of het overzichtsartikel van Ordover en Saloner³³ voor een meer uitvoerige discussie over deze aspecten. De conclusie is dat de mogelijkheid van “predatory pricing” alleen onder bepaalde omstandigheden (bepaalde vormen van marktfalen, bestaan van toetredingsbarrières en de mogelijkheid tot het veranderen van de marktstructuur door de acties van de monopolist) reden tot zorg is.

In tegenstelling tot de (oude) “Chicago-school” neemt de moderne economische literatuur deze mogelijkheden van marktfalen echter serieus. Zij laat tevens zien dat de mogelijkheid van “predatory pricing” niet volledig denkbeeldig is. De concurrentie op en om de telecommunicatiemarkt, bijvoorbeeld, voldoet niet erg aan het concept van ‘perfectly contestable markets,’ waar de gedachte is dat bedrijven vrijelijk kunnen toe- en uittreden om gebruik te maken van arbitragemogelijkheden zo gauw deze zich voordoen. Er is sprake van informatieproblemen, substantiële verzonken kosten, imperfecte kapitaalmarkten enz. Theoretisch is aangetoond dat onder zulke omstandigheden een incumbent het interessant kan vinden om toetreding tegen te gaan, bijvoorbeeld door ‘limit pricing’, het ietwat laag stellen van de prijzen (d.w.z. lager dan de monopolieprijs) om mogelijke toetreders te doen denken dat de markt niet al te rendabel is. Deze praktijk is ongewenst in zoverre hierdoor bedrijven die eigenlijk efficiënt genoeg zijn om in de markt te opereren er toe gebracht worden van

³²J. Tirole, “The theory of industrial organisation”, *MIT Press*, 1988

³³Ordover, J.A. and Saloner, G., “Predations, Monopolization, and Antitrust,” *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, Edited by R. Schmalensee and R.D. Willig, North Holland, Amsterdam, (1989), pp. 537-596.

toetreding af te zien. De dreiging van een prijsoorlog na toetreding kan ook ontmoedigend werken en kan er tevens toe leiden dat te weinig toetreding plaats vindt. In zijn algemeenheid geldt dat hoe groter het risico gepaard aan toetreding, des te hoger de risicopremie die de kapitaalverschaffers wensen te hebben op hun investering, en des te hoger de vaste kosten van toetreding. Vooral op financieel minder krachtige potentiële toetreders zou dit een negatief effect kunnen hebben. Via zijn gedrag kan de monopolist de financiers doen geloven dat de markt minder winstgevend is dan gedacht, waardoor zij kapitaal terug trekken en de toetreders gedwongen wordt de markt te verlaten. In de context van regionaal gedifferentieerde tarieven is de theorie van “multimarket predation” van speciaal belang. Het idee is hier dat een incumbent d.m.v. “predatory pricing” in één bepaalde doelmarkt een straffe reputatie weet te verwerven, waardoor sommige bedrijven zullen afzien van toetreding in andere markten vanwege het risico dat ook zij slachtoffer worden van een dergelijke praktijk. Overigens zijn de welvaartseffecten in elk van deze gevallen onbepaald, de consumenten profiteren immers in eerste instantie van de lage prijzen. De welvaartseffecten zijn alleen dan negatief als de monopolist er in slaagt, nadat de toetreders verdreven is, de prijzen hoog te houden. Dit zal niet altijd het geval zijn³⁴.

Een recente “law and economics” bijdrage op dit terrein is een artikel van Brodley en Riordan³⁵, waarin voorstellen worden gedaan hoe juristen om zouden kunnen gaan met de inzichten uit de moderne economische literatuur. Brodley en Riordan argumenteren dat “financial market predation” de meest relevante vorm van “predation” is en zij beperken hun analyse dan ook hoofdzakelijk tot dit geval. Het gaat hierbij om een moderne variant van de bekende “long purse story.” Deze laatste theorie argumenteerde dat een kapitaalkrachtiger bedrijf gebruik kan maken van een “predatory” strategie omdat het een prijzenslag langer kan volhouden. Het zal duidelijk zijn waarom deze theorie niet overtuigend is. (De genoemde strategie is niet noodzakelijk winstmaximaliserend). De moderne variant van deze theorie gaat

³⁴We verwijzen opnieuw naar het boek van Tirole voor een uitgebreider bespreking. De fundamentele artikelen op dit gebied zijn dat van P. Milgrom en J. Roberts “Limit pricing and entry under incomplete information” *Econometrica*, **54** (1986) 429-437 en dat van P. Bolton en D. Scharfstein “Theory of predation based on agency problems in financial contracting”, *Am. Econ. Rev.*, **93** (1980), 80 e.v.

³⁵J. Brodley en M. Riordan, “Predatory pricing: strategic theory and legal policy”, *Discussion Paper*, CentER, 1997.

uit van verschillen in kapitaalstructuur tussen de gevestigde onderneming en de toetreders. De monopolist is financieel in een krachtiger positie en hoeft minder snel een beroep op de kapitaalmarkt te doen. De financiers van de toetreders zijn onvolledig geïnformeerd over de perspectieven van het nieuwe bedrijf. Zij worden bovendien met diverse agency problemen geconfronteerd en kunnen er bijgevolg niet automatisch vanuit gaan dat het management van de toetreders in het belang van de financiers handelt. In deze situatie kan de monopolist via zijn prijsstrategie de financiers doen geloven dat de investering in de toetreders niet rendabel is. Als de financiers dan besluiten de toetreders niet verder te financieren, is deze gedwongen zich van de markt terug te trekken en dus kan “predatory pricing” onder omstandigheden winstmaximaliserend zijn. Brodley en Riordan geven het voorbeeld van Sacramento Cable waarin naar hun mening van dergelijke “financial market predation” sprake was.

De conclusie die uit de moderne literatuur te halen is, is dat “predation” zeer zeker een mogelijkheid is in het geval van toetreding door zwak gekapitaliseerde ondernemingen. Echter, op veel markten zijn de potentiële toetreders (dochters van) grote, internationaal opererende, ondernemingen zodat het bovenstaande argument niet echt relevant blijkt. Bovendien biedt de Nederlandse en Europese wetgeving (respectievelijk via Artikel 24 en Artikel 86) de mogelijkheid om “predatory pricing” aan te pakken: het is een van de erkende vormen van misbruik van een economische machtspositie. Volgens de EU-jurisprudentie is van een economische machtspositie al sprake als het marktaandeel boven 50 procent ligt zodat de oude beschermende monopolisten aan dit criterium zullen voldoen. In het AKZO-arrest heeft het Europese hof van justitie uitgesproken dat van misbruik sprake is indien prijzen gehanteerd worden die beneden de gemiddelde variabele kosten liggen, of indien, in het kader van een plan om de concurrenten uit te schakelen, prijzen gehanteerd worden die beneden de gemiddelde totale kosten liggen. Deze jurisprudentie biedt een duidelijk handvat om “predatory pricing” aan te pakken en inderdaad hebben de Europese mededingingsautoriteiten zich bereid getoond dit instrumentarium te hanteren. Vermeldenswaard hierbij is ook het feit dat zowel vanuit economische³⁶ als juridische³⁷ hoek betoogd wordt dat de Europese Commissie en het Hof excessief van dit instrumentarium gebruik gemaakt hebben: in het geval van AKZO zou geen

³⁶L. Philips en I. Moras, “The Akzo decision: a case of predatory pricing?”, WP 92/99, EUI, Florence

³⁷R. van den Bergh, Zaak AKZO, SEW 1 (1992) 57-73

sprake zijn geweest van vernietigende prijsconcurrentie maar van gewone concurrentie.

Vanwege de bovenstaande redenen zien wij al met al weinig gevaar in de mogelijkheid van “predatory pricing” en zien wij geen reden om de monopolist tot uniforme prijzen te dwingen, of hem anderszins in zijn vrijheid te beperken.

DEEL III: UNIVERSELE DIENSTVERLENING IN EEN COMPETITIEVE OMGEVING

In dit deel beschouwen we een aantal problemen verbonden met een UDV op een geliberaliseerde markt. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Wat zijn de kosten en opbrengsten die aan een UDV verbonden zijn? Hoe deze te bepalen en hoe hangen ze af van de marktstructuur?
- Aan wie moet de UDV worden toegewezen? Moet deze aan één partij worden toegewezen, bijvoorbeeld aan de voormalige monopolist, of verdient het de voorkeur (delen van) de UDV aan alle marktpartijen op te leggen?
- Hoe de concurrentie te organiseren om het recht de UDV te mogen vervullen?
- Hoe moeten de netto kosten die eventueel met een UDV verbonden zijn gefinancierd worden?
- Welke ervaringen zijn in andere landen opgedaan?

De nadruk ligt op de telecomsector omdat daar de methodologie het verst ontwikkeld is, zodat in die sector het meest te leren is.

9. DE KOSTEN EN OPBRENGSTEN VAN UDV

Een UDV zal in het algemeen kosten met zich meebrengen; de aanbieder aan wie UDV wordt opgelegd zal minder winst maken dan wanneer de UDV niet zou worden opgelegd. In deze paragraaf gaan we in op de methodologie om de UDV-kosten te bepalen. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de telecomsector, omdat daar, dankzij het baanbrekende werk van het Bureau of Transport and Communications Economics³⁸ in Australië en van het onderzoeksbureau Analysys (o.a. ten behoeve van de Engelse Telecomregulator OFTEL³⁹ en ten behoeve van de Nederlandse overheid⁴⁰) de methodologie het verst ontwikkeld is en de meeste data beschikbaar zijn. OFTEL heeft benadrukt dat UDV niet alleen kosten, maar ook opbrengsten genereert. Ook op de bepaling van deze opbrengsten gaan we in deze paragraaf in. Het is daarbij opmerkelijk dat OFTEL de UDV-opbrengsten van dezelfde orde van grootte inschat als de UDV-kosten en het daarom niet nodig acht de Britse UDV-houder (British Telecom) voor de gemaakte kosten te compenseren.

Een opmerking vooraf. In het onderstaande blijft de beschouwing beperkt tot de financiële (bedrijfseconomische) kosten en opbrengsten. De invloed van de UDV op het consumentensurplus en de algemene welvaart blijft noodzakelijkerwijs buiten beschouwing, er is immers geen sociale welvaartsfunctie gedefinieerd. In een uiteindelijke kosten/baten analyse moet ook dit aspect natuurlijk worden meegenomen.

Grofweg zijn er twee methoden om de UDV-kosten te bepalen: een economische en een boekhoudkundige. Bij de laatste methode worden de totale kosten toegerekend aan de activiteiten die een bedrijf ontplooit. De aan UDV-toegerekende kosten zijn, per definitie, de UDV-kosten. Bij de economische methode wordt het bedrijfsresultaat vergeleken met het resultaat dat zou ontstaan als van geen UDV sprake zou zijn, waarbij rekening gehouden

³⁸BTCE The costs of telecoms service obligations. Bureau of transport and communications economics, Report 64,19 Canberra, zie ook OECD, Universal Service Obligations in a competitive telecommunications environment, 1995, hoofdstuk 5.

³⁹Zie bijvoorbeeld OFTEL's consultatiedocumenten met betrekking tot Universal Service van februari 1997 en juli 1997 (<http://www.oftel.gov.uk>).

⁴⁰Analysys: The cost of universal service in the Netherlands. Rapport t.b.v. HDTP, 1997.

wordt met een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal; de UDV-kosten zijn gelijk aan het verschil tussen deze twee berekende resultaten. De economische methode heeft als nadeel dat een “counterfactual” analyse gemaakt moet worden; er moet een inschatting gemaakt worden van wat de winst zou zijn als geen UDV opgelegd zou worden. De eerste methode heeft als voordeel dat ze direct kan aansluiten bij de interne boekhouding van het bedrijf. Dit is meteen ook een nadeel omdat het de toezichthouder meer afhankelijk maakt van het bedrijf. Een tweede nadeel van de boekhoudkundige methode is dat in de meeste nutssectoren de gevestigde monopolist een multiproduct onderneming is die produceert met een technologie waar van gezamenlijke kosten sprake is, zodat niet alle kosten direct aan eindproducten toe te rekenen zijn en met de kosten geschoven kan worden. In zo’n situatie zijn verschillende kostentoerekeningsmethodes mogelijk en is het relatief lastig om de echte UDV-kosten te bepalen. Boekhoudkundige scheiding tussen de UDV-activiteiten en de commerciële activiteiten kan dan helpen om de situatie transparanter te maken en het wekt dan ook geen verbazing dat de EU-richtlijnen dergelijke boekhoudkundige scheiding benadrukken. Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat dit instrument voldoende is om de echte kosten zichtbaar te maken en om te verifiëren of van kruissubsidies, of misbruik van economische machtspositie sprake is.

De postsector levert een goed voorbeeld van de traditionele, boekhoudkundige, manier om de UDV-kosten te bepalen. EG Richtlijn 97/67/EG m.b.t. de postdiensten stelt voor bepaalde diensten aan de UDV-houder voor te behouden en Artikel 14 Lid 2 stelt dat er een gescheiden boekhoudkundige scheiding moet zijn tussen de voorbehouden en de niet-voorbehouden diensten. Binnen de voorbehouden diensten moet bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen die die onder UDV vallen en die die daar niet onder vallen. Artikel 14, Lid 3 stelt hoe de kosten dienen te worden toegerekend:

- a) kosten die rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst worden aldus toegerekend;
- b) gemeenschappelijke kosten worden, waar mogelijk, toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van hun herkomst; indien dit niet mogelijk is, worden ze zoveel mogelijk toegerekend op basis van indirecte binding aan directe kostencategorieën⁴¹; de overige kosten worden omgeslagen en worden proportioneel toegerekend aan de diverse

⁴¹Meer details over de grondslag worden hier niet gegeven.

activiteiten.

Een belangrijk onderscheid dat in EG Richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor postdiensten gemist wordt is dat tussen vermijdbare en niet-vermijdbare kosten. Als een activiteit verliesgevend is wordt alleen op de vermijdbare kosten bespaard als deze activiteit wordt afgestoten of beëindigd. Alleen deze kosten zouden dus als UDV-kosten moeten worden opgenomen⁴². Bij de telecommunicatie gaat het dan bijvoorbeeld om de kosten die bespaard worden als verliesgevende klanten niet langer bediend moeten worden, of als bepaalde activiteiten (zoals onderhouden van telefooncellen) niet langer verricht hoeven te worden. In dit geval kunnen de directe vermijdbare kosten veel lager zijn dan de kosten die volgen uit toerekening, dit omdat een groot gedeelte van de kosten (aanleg van het netwerk) reeds in het verleden verzonken is. Bij kostentoerekening op basis van economische principes wordt dit onderscheid tussen vermijdbare en niet-vermijdbare kosten wel gemaakt, deze methode leidt bijgevolg tot een beter inzicht in de daadwerkelijke kosten. De bovengenoemde gedetailleerde Australische studie van BTCE was de eerste serieuze poging de UDV-kosten op economische manier te bepalen. Het belangrijkste inzicht dat de studie opleverde was dat de met behulp van de “vermijdbare kosten methode” berekende UDV-kosten veel lager waren dan de kosten als berekend met de “fully distributed cost methode” en dat ze ook veel lager waren dan tot dan toe was aangenomen. Waar op basis van de “fully distributed cost” methode de UDV-kosten in het referentiejaar (1987-1988) geschat werden op A\$ 548 miljoen (bij een rendement op kapitaal van 7%), resp. A\$ 900 miljoen (bij een rendement van 15%), vond BTCE bedragen van A\$120 mln., resp. A\$ 270 mln. Deze laatste bedragen zijn minder dan 1% van de omzet van de Australische Telecom operator, dus UDV lijkt niet iets om zich bijzonder

⁴²Een kanttekening is hier op z'n plaats. Sommige van de niet-vermijdbare kosten zijn een direct gevolg van historische investeringsbeslissingen gemaakt in de *toenmalige* context, i.h.b. in het licht van de *toenmalige* universele dienstverleningsverplichtingen opgelegd door de overheid. Als de overheid tot het jaar T investeringsbeslissingen oplegt, maar in jaar T+1 kortaf zegt “bedankt voor de moeite, maar vanaf nu doen we het anders,” dan maakt zij geen beste beurt. Concreet voorbeeld: als de PTT zojuist in opdracht van de overheid een duur lijntje heeft aangelegd naar de Weduwe in Appelscha, dan valt daar niets meer aan te veranderen; de vermijdbare kosten (grotendeels bestaand uit de jaarlijkse afschrijvingen) kunnen substantieel zijn. Door vervolgens te stellen dat alleen de vermijdbare kosten vergoed worden, doe je als overheid de PTT onrecht aan. Een remedie zou in zo'n geval kunnen zijn om gedurende een overgangsperiode de *historische incrementele kosten* tot de UDV-kosten te rekenen. Op deze wijze zou dus ook het aanleggen van het lijntje naar Appelscha nog vergoed worden. Na de overgangsperiode zou je als overheid dan kunnen opleggen dat alleen de vermijdbare kosten van de UDV worden vergoed. Merk overigens op dat over de lange termijn bezien vermijdbare kosten en (*forward looking*) *incrementele kosten* identieke begrippen zijn.

zorgen te om te maken⁴³. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de door BTCE gevolgde methode.

9.1 METHODOLOGIE

Beperken we ons in het vervolg van deze paragraaf dus verder tot de telecomsector. Figuur 9.1 illustreert de door BTCE gevolgde “vermijdbare kosten methode”. De bovenste rij (“output”) correspondeert met het laagste aggregatieniveau, dat van het gesprek. Hier zijn de vermijdbare kosten zeer laag. Op het niveau van de klant zijn de aansluitkosten en de gesprekskosten vermijdbaar. Op dit punt stelt zich de vraag naar de planningshorizon. Op korte termijn zijn de aansluitkosten voor bestaande consumenten nihil, op lange termijn moet het netwerk vernieuwd worden en spelen de kosten van kapitaal een rol. De relevante kostenmaat is die met betrekking tot de lange termijn. De volgende niveaus zijn die met betrekking tot de centrale, het district en het gehele netwerk. Hoe hoger het aggregatieniveau hoe meer kosten vermijdbaar worden.

	Examples of cost items and categorisation				
Decision Level	Electricity wear & tear of switches	Customer connection to exchange	Terminal exchange costs	Network district office	PSTN central office
Output	Avoidable	Joint			
Customer	Avoidable		Joint		
Exchange	Avoidable			Joint	
District	Avoidable				Joint
Telephone network	All components of telephony costs are avoidable				
Telecom	All Telecom costs are avoidable				

Tabel 9.1. Vermijdbare en gezamenlijke kosten op verschillende aggregatieniveaus (Bron BTCE, zie ook OECD, 1995).

De BTCE studie vormde de basis voor de meer verfijnde methodologie die Analysys

⁴³De Australische Telecomwet dwingt de sectorale toezichthouder de UDV-kosten jaarlijks te berekenen. In M. Cave, C. Milne, M. Scanlan, *Meeting universal service obligations in a competitive telecommunications sector*, (Report to DG IV, CEC, maart 1994) wordt vermeld dat in 1994 de UDV-kosten ongeveer de helft bedroegen van die in 87/88. Betere meetmethodes en intensievere concurrentie om het recht UDV te mogen uitvoeren (leidend tot een geringere prikkel voor de incumbent om de kosten op te blazen) worden genoemd als verklaring voor deze halvering.

ontwikkelde en waarmee de UDV-kosten in de telecomsector in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland berekend werden. We gaan nu kort in op deze methodologie⁴⁴ en presenteren in de volgende deelparagraaf de resulterende kostencijfers. We beginnen met een algemeen perspectief omdat dit het mogelijk maakt na te gaan hoe de UDV-kosten veranderen ten gevolge van veranderingen in het beleid, zoals introductie van meer concurrentie en het toestaan van geografisch gedifferentieerde tarieven. (Zie paragraaf 9.3)

De uitgangssituatie is die waarin de telecomoperator door regulering gedwongen wordt tot kruissubsidiëring (zowel tussen consumenten als tussen diensten) en tot het aanbieden van onrendabele faciliteiten. Toegang en lokale gesprekken worden beneden de kostprijs aangeboden, terwijl op interlokale en internationale gesprekken winst gemaakt wordt. Klanten in dure (landelijke) gebieden worden gesubsidieerd door klanten in goedkope gebieden en opgelegde voorzieningen, zoals telefooncellen en telefoonboeken, zijn verliesgevend. In een geliberaliseerde markt wordt in het algemeen de aanbieder niet in staat gesteld zijn tarieven volledig te herbalanceren omdat daarmee de toegankelijkheid van de dienst (de sociale functie) in gevaar zou komen: de tariefregulering is bindend en reduceert de winst van de aanbieder^{45,46}. Als gevolg van de regulering zijn er diverse UDV-kostenposten, en is het zinvol de kosten te splitsen naar de activiteiten die verliesgevend zijn:

- (i) UDV-kosten verbonden met niet-rendabele gebieden;
- (ii) UDV-kosten verbonden met niet-rendabele consumenten binnen rendabele gebieden (bijv. klanten die weinig bellen)
- (iii) UDV-kosten verbonden met speciaal te leveren diensten (bijv. telefooncellen en informatiediensten)

Wanneer in het onderstaande van UDV-kosten gesproken wordt kan ofwel aan totale kosten

⁴⁴Zie de "Detailed explanatory notes to the consultative document" (i.h.b. notes 1,2 en 4) bij het OFTEL document van februari 1997 voor meer details.

⁴⁵In ieder geval wordt de snelheid van het herbalanceren belemmerd, bijvoorbeeld via een RPI +2 formule in het VK.

⁴⁶Nadat het onderzoek voor dit rapport werd afgerond hebben zich in Nederland in de telecomsector belangrijke ontwikkelingen op dit terrein voorgedaan. Sinds begin dit jaar is OPTA bezig (in een aantal consultatiedocumenten) om de toetsing en kostentoerekening nader vorm te geven. Zie bijv. het op 15 mei 1998 in de Staatscourant gepubliceerde document van OPTA inzake interconnectie en herbalancering van tarieven. Zie ook internet: <http://www.opta.nl> (keuze: consultatiedocumenten).

of aan gedisaggregeerde kosten gedacht worden. Vanwege de grotere transparantie is een lager aggregatieniveau echter te prefereren. De netto (financiële) kosten van UDV zijn gelijk aan het verschil van het bedrijfsresultaat van de operator in de situatie zonder UDV en die met UDV, waarbij met een redelijk rendement op geïnvesteerd kapitaal gerekend wordt en waarbij aan de kostenkant zowel operationele kosten als afschrijvingen worden meegenomen. In formulevorm:

$$\begin{aligned} \text{UDV-kosten} &= \text{winst zonder UDV} - \text{winst met UDV} \\ &= \text{vermijdbare kosten} - \text{mis te lopen opbrengst} \end{aligned} \quad (9.1)$$

De vermijdbare kosten kunnen bepaald worden via de in Tabel 9.1 geïllustreerde methode. De EU-richtlijnen⁴⁷ stellen terecht dat de kosten berekend moeten worden op basis van efficiënte performance; in een competitieve situatie moeten de concurrenten niet boeten voor eventuele inefficiëntie van de UDV-verstrekker. De efficiënte vermijdbare kosten in (9.1) kunnen dus lager zijn dan de gerealiseerde vermijdbare kosten.

Aan de opbrengstenkant gaat het om meer dan het bedrag van de rekening van de klant, ook indirecte effecten moeten worden meegenomen. Immers, als de telefoon van een klant wordt afgesloten loopt de telecomaanbieder niet alleen de uitgaande gesprekken van deze klant mis maar ook de gesprekken die deze klant anders zou ontvangen. Merk bijgevolg op dat de operator er belang bij kan hebben een eenmaal aangesloten klant niet af te sluiten maar deze in plaats daarvan een “uitsluitend binnenkomende gesprekken” abonnement aan te bieden. Zo’n gereduceerd abonnement is, vanwege de netwerkexternaliteiten, ook sociaal gewenst. Er is dus veel voor te zeggen om, zoals in het Verenigd Koninkrijk, in de UDV de verplichting op te nemen om klanten met betalingsachterstand zo’n beperkt abonnement als alternatief tot afsluiting aan te bieden. Aan de andere kant geldt dat, als een klant wordt afgesloten, de aanbieder niet alle gesprekken misloopt. De klant zal een gedeelte van zijn gesprekken substitueren, bijvoorbeeld door gesprekken vanuit een telefooncel. Het zal duidelijk zijn dat het bepalen van de winst in het hypothetische geval dat de UDV zou worden opgeheven geen eenvoudige zaak is: het vereist een ‘counterfactual analysis,’ een inschatting van het

⁴⁷Zie OFTEL’s juli document Note 4.

marktevenwicht dat zou resulteren zonder UDV⁴⁸. Vanwege toerekeningsproblemen en externaliteiten is het ook niet eenvoudig te bepalen of een bepaald gebied niet-rendabel is, dit hangt immers af van het totale netwerk⁴⁹. Samenvattend hebben we dus

$$\begin{aligned}
 \text{Direct misgelopen opbrengst} &= && \text{opbrengst uitgaande gesprekken} \\
 &+ && \text{deel opbrengst inkomende gesprekken} \\
 &- && \text{opbrengst uit substitutie}
 \end{aligned} \tag{9.2}$$

We merken overigens nog op dat ook bij de vermijdbare kosten een dergelijke uitsplitsing als in (9.2) gemaakt moet worden. (Als een klant wordt afgesloten, worden ook de kosten van de bij hem inkomende gesprekken vermeden).

Wenden we ons tenslotte tot de meer indirecte opbrengsten die aan een UDV verbonden zijn. Het gaat hier dus om extra benefits, boven op diegene resulterend uit de gesprekken van de onrendabele klanten of diensten. In haar consultatiedocumenten onderscheidt OFTEL een drietal positieve effecten: (i) klanten die nu nog verliesgevend zijn, hebben grote kans bij de UDV-aanbieder te blijven op het moment dat ze winstgevend worden, (ii) UDV levert naamsbekendheid op: BT is in het gehele VK vertegenwoordigd (gratis reclame op telefooncellen), en (iii) een positief reputatie-effect: de UDV-aanbieder is betrouwbaar. Het eerste, life cycle, effect reflecteert het feit dat een klant die al een aansluiting bij een aanbieder heeft, met grote kans bij deze aanbieder blijft op het moment dat hij rendabel wordt. Vanwege deze “switching costs” heeft niet-afsluiten dus een positieve optiewaarde. Het tweede effect stelt dat alomtegenwoordigheid en naamsbekendheid een positieve waarde vertegenwoordigen. Een klant die nieuw is in een bepaald gebied weet dat de UDV-houder in dat gebied aanwezig is; hij is niet zeker van andere aanbieders en moet kosten maken om dat uit te vinden, daarom

⁴⁸In het rapport dat Analysys voor HDTP maakte, lezen we op blz. 16: “When producing our best estimates we assumed that, for areas, 10% of incoming and 2% of outgoing calls are substituted in this way. For individual lines in economic areas, we assumed that 20% and 5% of incoming and outgoing calls respectively are substituted.” Hoofdstuk 3 van het rapport geeft een gevoeligheidsanalyse m.b.t. deze aannames.

⁴⁹OFTEL schrijft in note 1 bij het februari consultatie document “The problem is therefore one of finding a stable fixed point simultaneously for the set of uneconomic costumers and the corresponding avoidable costs”. Het Analysys document voor HDTP spreekt van een “nonlinear optimisation problem”, maar geeft verder geen details.

zal hij met meer dan gemiddelde kans een contract afsluiten met de UDV-houder. De grootte van het derde, reclame, effect is het moeilijkst in te schatten. Een UDV-houder straalt vertrouwen uit en kan op zijn reclame-uitgaven besparen omdat hij, bijvoorbeeld via zijn telefooncellen praktisch gratis reclame kan maken. Samenvattend

$$\begin{aligned}
 &= \text{optie-waarde life cycle effect} \\
 \text{Indirect misgelopen opbrengst} &+ \text{optie-waarde alomtegenwoordigheid} \\
 &+ \text{reputatie-waarde}
 \end{aligned}
 \tag{9.3}$$

Hetzelfde bureau, Analysys, dat de UDV-kosten voor OFTEL berekende, werd ook in Nederland in de hand genomen om de UDV-kosten van PTT-Telecom te berekenen. De methodologie die in beide landen gevolgd werd was dus dezelfde. In de volgende subparagraaf vergelijken we de Britse en de Nederlandse UDV-kosten.

9.2 HUIDIGE UDV-KOSTEN IN DE TELECOMMUNICATIESECTOR

Wenden we ons nu, na de methode beschreven te hebben tot de resulterende cijfers voor enige landen. We beginnen met een vergelijking tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De cijfers van het Verenigd Koninkrijk zijn afkomstig uit het OFTEL consultatiedocument van februari 1997 en hebben betrekking op het jaar 1995/1996. We rapporteren het middelpunt van het door OFTEL aangegeven bereik, waarbij de pond/gulden wisselkoers op 3.3 wordt gefixeerd. (De bedragen zijn in miljoenen guldens). De data voor Nederland hebben betrekking op 1994 en zijn gebaseerd op het rapport dat Analysys ten behoeve van HDTP maakte. We geven de “beste schatting” uit dat rapport. Een viertal UDV-componenten wordt onderscheiden: onrendabele gebieden, onrendabele klanten (preciezer onrendabele klanten binnen rendabele gebieden; er is dus geen sprake van dubbeltellingen), speciale diensten (zoals inlichtingendiensten en telefoonboeken) en telefooncellen. Bij aantallen gaat het steeds om aantallen lijnen die onrendabel zijn. Analysys schat bijvoorbeeld dat in Nederland 1294 (33%) van de 3906 4-cijferige postcodegebieden onrendabel zijn. Hierin wonen echter slechts 434.283 telecomabonnees, ofwel 5,6% van het totale aantal aansluitingen. De kosten verbonden met deze onrendabele gebieden bedragen Dfl. 113 mln. Binnen de rendabele postcodegebieden zijn er daarnaast nog 595.000 klanten, of 10% van het totaal, die onrendabel

zijn en die samen Dfl. 54 mln kosten⁵⁰. Informatiediensten kosten⁵¹ Dfl. 94 mln, zodat de overige onrendabele diensten (vooral telefooncellen) samen Dfl. 116 mln kosten.

	VK (95/96)		NL (94)	
	aantal	kosten	aantal	kosten
onrendabele gebieden	<0.5%	41	5.6%	113
onrendabele klanten	6.5%	165	10%	54
informatiediensten	-	-	?	94
telefooncellen, etc.	20%	41	?	116
Totaal		247		377

Tabel 9.2 UDV-kosten (miljoenen guldens) in het VK (95/96) en in Nederland (1994)

Bij deze tabel zijn de volgende drie opmerkingen te maken:

- (i) OFTEL argumenteert dat BT (de Britse UDV-houder) operationele kosten heeft die 5% boven die van de meest efficiënte lokale Amerikaanse telecomaandbieder liggen. Omdat een efficiënt bedrijf een minstens even grote misgelopen opbrengst heeft zijn de UDV-kosten voor zo'n efficiënt bedrijf meer dan 5% lager; OFTEL schat de UDV-kosten voor zo'n bedrijf op Dfl. 182 miljoen, d.w.z. ongeveer een kwart lager. Het Analysys rapport voor HDTP bevat geen informatie met betrekking tot de efficiëntie van KPN-Telecom, en geeft dus ook geen inschatting over de relevante efficiëntiecorrectie.
- (ii) OFTEL rekent het verstrekken van informatie en het toegang bieden tot alarmnummers, etc. niet tot de UDV-kosten van BT, daar deze verplichtingen aan alle aanbieders worden opgelegd. Zelfs zonder deze extra kosten zijn de UDV-kosten van PTT-Telecom relatief nog veel hoger dan die van BT.
- (iii) Bij een jaaromzet van BT van omstreeks 46 miljard gulden (en een winst van 6.6 miljard gulden), zijn de UDV-kosten voor BT dus slechts 0,4 % van de omzet. Het vergelijkbare cijfer voor PTT-Telecom is veel hoger. In de memorie van toelichting van de telecomwet staat dat

⁵⁰In totaal zijn 15,5% van de particuliere lijnen en 5% van de zakelijke onrendabel.

⁵¹Dit cijfer wordt niet door Analysys gegeven maar kan afgeleid worden uit een opmerking op blz. 14 van het rapport: "the provision of subscriber inquiry services forms 25% of the total net cost".

de totale omzet van de binnen de concessie vallende activiteiten van KPN in 1994 Dfl. 11,9 mrd bedroeg (met een concessie resultaat van Dfl. 1,6 mrd), zodat de UDV-kosten voor KPN 3,2% van de omzet bedragen. Analysys spreekt in haar rapport zelfs van UDV-kosten van 5,5% van “total basic telephone service revenues.” Het verschil wordt veroorzaakt doordat Analysys zich baseerde op cijfers die gecorrigeerd waren voor de nieuwe BTW-berekening, zie p. ii van het Analysys rapport. (Merk op dat, afgezien van schaalgrootte, de omzet en winstcijfers van KPN met die van BT vergelijkbaar zijn).

Tabel 9.2 illustreert pregnante verschillen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, waarvoor wij geen goede verklaring hebben, we kunnen er slechts onze verbazing over uitspreken. We hebben Analysys gevraagd naar een verklaring, maar het verkregen antwoord was niet geheel bevredigend. In eerste instantie wees Analysys (in de persoon van Ade Ajibulu, ook namens Graham Louth) er op dat verschillende dingen vergeleken worden; dat in Nederland meer posten tot de UDV gerekend worden (informatiediensten e.d.); en dat de kosten van onrendabele gebieden en onrendabele consumenten slechts 0.8% van PTT-Telecom's omzet uitmaken. Toen wij erop wezen dat deze 0.8% niet in overeenstemming is met de bedragen die het Analysys report op de pagina's (iii) en (iv) genoemd worden (2,5%) kregen we als reactie “I agree that the figure still seems a high”. Wellicht kan OPTA op dit punt meer duidelijkheid verschaffen⁵².

Zoals reeds gesteld houdt de Britse toezichthouder, OFTEL, ook rekening met de indirecte opbrengsten die aan UDV verbonden zijn. OFTEL geeft toe dat haar schattingen ruw zijn, desalniettemin schat zij deze als substantieel in; het totale bedrag ligt ergens tussen de 93 en 462 miljoen gulden. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De waarde van het “life cycle effect” (klanten die rendabel worden, switchen niet meteen) wordt als relatief laag ingeschat (£1-£10 mln op jaarbasis). De waarde van het alomtegenwoordigheidseffect wordt ingeschat in de orde

⁵²Merk op dat het percentage onrendabele klanten in Nederland niet veel hoger is dan in het VK, terwijl in het VK er toch meer speciale diensten voor weinigbellers en minder draagkrachtigen zijn. Het feit dat de markt in het VK reeds langer geliberaliseerd is en dat BT dus meer gelegenheid gehad heeft om zijn tarieven te herbalanceren is dus geen goede verklaring voor de lagere UDV-kosten in het VK. Opvallend in Tabel 9.2 zijn de hoge kosten in Nederland verbonden met onrendabele gebieden en die verbonden met telefooncellen. Het eerste suggereert dat de UDV-kosten kunnen dalen als KPN de mogelijkheid tot regionale differentiatie geboden wordt.

van grootte van £40 - £80 m op jaarbasis. Merk op dat hoe hoger de mobiliteit is, hoe groter de waarde. (Zie Note 3 van OFTEL's februari document). De reputatiewaarde van het reclame effect, tenslotte, wordt ingeschat op 20% van BT's reclamebudget, dus in de orde van grootte van £50 m. British Telecom (de Britse UDV-houder) ziet OFTEL's schattingen als veel te rooskleurig en als onbetrouwbaar. In het juli statement, stelt OFTEL dat zij in het commentaar van BT echter geen reden ziet om haar schattingen te passen. Omdat de UDV-opbrengsten van dezelfde orde van grootte zijn als de UDV-kosten, komt OFTEL tot de conclusie dat het op dit moment nog niet nodig is om BT te compenseren voor haar UDV-last.

Het Analysys-rapport voor HDTP verwijst ook naar indirecte UDV-opbrengsten. Zo lezen we bijvoorbeeld op blz. 1 van dat rapport: "In theory at least, this definition [of the cost of universal service] implies that any indirect costs and financial benefits of universal service are recognized in the costing". De "indirect benefits" die vervolgens genoemd worden zijn die uit paragraaf 9.1. Zij worden in het rapport echter nergens gekwantificeerd. (Op blz. 35 lezen we "Quantifying such benefits can be a rather subjective process"). In het rapport van Analysys blijven deze indirecte opbrengsten dan ook buiten beschouwing, hetgeen als een gemis kan worden beschouwd. Het lijkt nuttig ook in Nederland tot een kwantificatie van de indirecte UDV-opbrengsten te komen. Hier lijkt een taak voor OPTA weggelegd, temeer daar de Nederlandse Telecomwet wel degelijk de mogelijkheid open laat om deze opbrengsten te incorporeren.

Wijzen we tot slot van deze deelparagraaf nog kort op een aantal andere landen. In Frankrijk worden de UDV-kosten in telecom relatief even hoog ingeschat als in Nederland, nl. 5.5% van de jaaromzet van France Telecom. (Zie Appendix 2 voor meer details). Het grootste deel van deze subsidie (4 procentpunt) is als compensatie voor het feit dat de 'herbalancering' van tarieven slechts recent in gang is gezet en geleidelijk dient te verlopen. (De component C1). Deze component vervalt vanaf het jaar 2001. Op dat moment liggen de UDV-kosten dus in de orde van grootte van 1% van de omzet van FT. Hoewel ook in Frankrijk met de opbrengsten van UDV rekening wordt gehouden, blijft de indruk toch bestaan dat FT vriendelijker wordt behandeld dan BT. In Zweden ligt de UDV in telecom uitsluitend bij de voormalige monopolist, Telia. De bruto UDV-kosten worden op ongeveer ECU 225 miljoen geschat, dit is zo'n 1% van de omzet van Telia. De Zweedse autoriteiten houden rekening met de

opbrengsten die UDV genereert (life-cycle effecten, alomtegenwoordigheid en reputatie); de netto UDV kosten worden geraamd op ongeveer 0.5% van Telia's omzet, een bedrag dat klein genoeg geacht wordt om verwaarloosbaar te zijn. De Zweedse regering besloot dan ook om Telia de eerstkomende drie jaar niet financieel tegemoet te komen. Daar staat tegenover dat Telia bij het herbalanceren en differentieren van haar tarieven weinig in de weg gelegd wordt. Professionele consultancy en accountantsbureaus worden ingehuurd om op gezette tijden, en wanneer heronderhandelingen over het UDV-contract plaatsvinden, schattingen van de UDV-kosten te maken. Ook in Australië en Nieuw-Zeeland liggen de UDV-kosten op een vergelijkbaar niveau als in het Verenigd Koninkrijk. De exacte hoogte is echter "hotly disputed: door de operators en is geen overeenstemming; Vorig jaar werd in Wellington een conferentie aan dit onderwerp gewijd en in april 1998 staat de issue centraal op een conferentie over mededingingsbeleid in de telecomsector.

9.3 TOEKOMSTIGE UDV-KOSTEN

Zowel de OFTEL-consultatiedocumenten als het Analysys rapport voor HDTP gaan in op de UDV-kosten in de (nabije) toekomst. Met betrekking tot de kosten van onrendabele gebieden merkt OFTEL op dat deze kunnen dalen (met een factor 2) ten gevolge van het gebruik van moderne technologie (radioverbindingen in plaats van vaste telefonie). OFTEL voorziet echter een stijging van de post UDV-kosten voor onrendabele klanten, dit tengevolge van het uitbreiden van het UDV-pakket met opties die gericht zijn op mensen met lage inkomens of met een gering gebruik. Tenslotte voorziet OFTEL dat de UDV-kosten in verband met telefooncellen kunnen dalen omdat BT de mogelijkheid geboden wordt deze te verplaatsen naar lokaties waar ze minder kosten opleveren (minder vandalisme, etc.) Al met al voorziet OFTEL ongeveer gelijkblijvende UDV kosten tot 1998/1999 (Tabel 6.4 in het juli statement). In de zomer van 1999 zal OFTEL het tot dan toe gevoerde beleid evalueren en dit eventueel aanpassen.

Het is de moeite waard even stil te staan bij de voorziene uitbreiding van het UDV-telecompakket in het Verenigd Koninkrijk. In haar consultatiedocument van juli 1997 omschrijft OFTEL het UDV-pakket als volgt

2.15 OFTEL establishes the level of universal telecommunication service for the 4 year period from 30 September 1997 to 29 September 2001 (subject to a review in 1999 which will take into account the views of the Secretary of State for Trade and Industry, who shares statutory responsibilities with the Director General in this area) as consisting of the following services:

- a connection to the fixed network able to support voice telephony and low speed data and fax transmission;
- the option of a more restricted service package at low cost, and
- reasonable geographic access to public call boxes across the UK at affordable prices.

2.16 All consumers should also be able to access 999/112 services free, receive itemized bills, be able to choose selective call barring, and have access to operator assistance and directory information.

2.17 All consumers should be given the option of an outgoing calls barred (OCB) service, together with a repayment plan, as an alternative to disconnection for non-payment.

2.18 The provision of universal services should be at geographically averaged prices.

Een ruwe karakterisering is dat het hierbij gaat om een echt basispakket waarbij tevens de optie geboden moet worden om nog lagere kwaliteit te kiezen (het RLSS-pakket waarbij men slechts een beperkt aantal nummers zelf kan bellen, maar wel zelf onbeperkt gebeld kan worden; dit tegen een lage toegangsprijs en een laag abonnementsgeld) en waarbij, aan klanten met betalingsproblemen, het “alleen inkomende gesprekken” arrangement als alternatief voor afsluiting geboden moet worden. Tevens zal in het Verenigd Koninkrijk het LUS (light user system) blijven bestaan, de klant kan kiezen voor een lager abonnementsgeld in combinatie met een hogere gespreksprijs. De economische rechtvaardiging voor een dergelijk systeem wordt gevormd door de boven beschreven netwerkexternaliteiten: iedereen profiteert van een uitgebreid netwerk. Merk op dat het basispakket tegen uniforme condities moet worden aangeboden. Aangezien het hier een beperkt pakket betreft is die niet problematisch: er kan via ‘premium’ pakketten gedifferentieerd worden. Er is dus weliswaar formeel geen sprake van prijsdiscriminatie, maar wel van productdifferentiatie en, de facto, komt het laatste op hetzelfde neer als het eerste.

In vergelijking met de OFTEL-documenten is het Analysis-rapport voor HDTP minder concreet. In zekere zin kan dit ook niet anders omdat, op het moment van onderzoek, in Nederland de inhoud van het basispakket (nog) niet bepaald leek te zijn; Het Analysis bevat opmerkingen als “the study has focussed on the following activities that are undertaken by PTT Telecom and that may form part of a future universal service obligation” (bijv. p (i)). Inderdaad geeft de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Nederlandse Telecommunicatiewet niet precies aan wat precies tot het basispakket moet behoren: de EU-richtlijnen worden niet verder ingevuld⁵³. In elk geval speelt productdifferentiatie geen rol, de telefoondienst wordt als een homogeen goed beschouwd. Dit is wellicht een gemiste kans: men zou graag zien hoe de UDV-kosten afhangen van de inhoud van het UDV-pakket om vervolgens een verantwoorde keuze met betrekking tot de inhoud van dit pakket te kunnen nemen.

Het Analysis rapport voor HDTP gaat wel in op de gevolgen van prijsregulering (in de vorm van een tariefplafond, bijvoorbeeld niemand mag er t.o.v. de huidige situatie op achteruit gaan), geografische tariefdifferentiatie en toenemende concurrentie voor de UDV-kosten. Het zal duidelijk zijn dat prijsregulering die de UDV-houder belemmert in zijn herbalanceringsmogelijkheden de UDV-kosten verhoogt, en dat het toestaan van geografische differentiatie deze kosten juist verlaagt. Het loont de moeite wat langer stil te staan bij de gevolgen van concurrentie, dit omdat bij liberalisatie van de markt de UDV-kosten kunnen stijgen. Dit effect is paradoxaal op het eerste gezicht, het is echter een zuiver boekhoudkundig fenomeen en niet noodzakelijk iets om zich druk over te maken. Een eenvoudig voorbeeld kan volstaan om deze claim hard te maken.

Veronderstel dat een monopolist twee klanten bedient, een rendabele en een onrendabele. Stel nu dat concurrentie er toe leidt dat het tarief voor de rendabele klant daalt, maar dat deze klant nog steeds door de “monopolist” bediend wordt. Formule (9.1) geeft aan waarom de UDV-kosten stijgen: de vermijdbare kosten blijven gelijk maar de misgelopen opbrengst (resultierend uit gesprekken van de rendabele klant naar de onrendabele klant) is gedaald. De UDV-kosten

⁵³Ook op dit punt hebben zich, na afronding van dit rapport (maart '98), ontwikkelingen voorgedaan. Het basispakket ligt vast en is gerelateerd aan het Belbudget pakket van KPN-Telecom. Een AMvB waarin de details zijn vastgelegd is inmiddels verstuurd aan de Interdepartementale Commissie voor Informatiebeleid, ICI.

stijgen zelfs nog verder als rendabele klant naar de toetreder switcht: in dit geval genereren uitgaande gesprekken van de rendabele klant helemaal geen opbrengsten meer voor de UDV-houder, hij heeft alleen nog maar vermijdbare kosten (verbonden aan de onrendabele klant) en daarom zijn de UDV-kosten hoog. Echter, dit is geen enkel probleem. De efficiëntie van het systeem moet niet afgemeten worden aan de hoogte van de UDV-kosten, maar aan de totale gegenereerde waarde. De toename van de UDV-kosten wordt meer dan gecompenseerd door de nutswinst van de rendabele consument en de winst van de toetreder. Het voorbeeld laat zien dat de methodologie om de UDV-kosten te bepalen niet helemaal zuiver is; er wordt immers met deze externaliteiten geen rekening gehouden, met als gevolg dat in een competitieve omgeving de UDV-baten die toetreders en consumenten hebben onderbelicht blijven. Analysys realiseert zich dit en werkt aan verbeteringen⁵⁴. Op grond van het bovenstaande kan echter reeds gesteld worden dat niet uit te sluiten is dat bij toenemende concurrentie de UDV-houder met recht een grotere bijdrage een UDV-fonds kan claimen. Concurrenten zouden ook bereid moeten zijn het UDV-fonds te voeden, zij profiteren immers van de UDV-inspanningen. De vraag of vrije onderhandelingen tot een efficiënte uitkomst leiden, of regulering noodzakelijk is, en zo ja, in welke vorm, moet op dit moment nog onbeantwoord blijven.

Een getallenvoorbeeld kan een en ander nog verder verduidelijken. Stel er zijn 2 regio's, S en R. De matrix van netto opbrengsten van gesprekken binnen en tussen de regio's wordt gegeven door de matrix in Tabel 9.3 ("monopolist")

	S	R
S	10	2
R	-2	-1

Tabel 9.3: Opbrengsten vóór toetreding

m.a.w. gesprekken binnen S leveren 10 op, gesprekken van S naar R 2 en alle uitgaande gesprekken van R zijn verliesgevend. Stel dat er, bij afsluiting, geen substitutie is. De UDV-

⁵⁴Zie D. Cleevly: Is a net cost approach to costing USO appropriate in a competitive environment. Bijdrage aan Analysys expert symposium "USO in a competitive telecoms environment", 1995.

kosten zijn dan 1. Immers zonder UDV kiest de operator ervoor alle klanten in R af te sluiten; zijn winst is dan 10, dit in plaats van de winst van 9 die hij heeft als hij gedwongen is zowel S als R te bedienen. Veronderstel nu dat op markt S een nieuwe operator toetreedt. Dit reduceert de winst van de zittende aanbieder op de S-markt, alsmede de totale winst. Veronderstel dat in het nieuwe evenwicht de opbrengsten voor beide partijen gegeven worden door de matrices uit Tabel 9.4

	S	R
S	3	1
R	-2	-1

ex-monopolist

	S	R
S	2	1
R	0	0

toetreder

Tabel 9.4: Opbrengsten na toetreding

De UDV-kosten voor de ex-monopolist zijn in deze situatie gelijk aan 2 (als hij R afsluit maakt hij een winst van 3, als hij R moet bedienen maakt hij een winst van slechts 1). Liberalisatie leidt er dus toe dat de UDV-kosten stijgen. Merk op dat de toetreder ervan profiteert dat R aangesloten blijft (zijn winst is dan 3, terwijl deze slechts 2 is als R wordt afgesloten), hij is dus bereid een bijdrage te leveren aan het verbonden houden van deze regio. Analoog profiteren de klanten in S van het verbonden houden van die in R: zij leiden nutsverlies als zij de inwoners van R niet meer kunnen bellen. Beide partijen zullen daarom bereid zijn de UDV-houder te compenseren voor het blijven bedienen van zijn onrendabele klanten. We zijn terug bij de basis: de rechtvaardiging voor UDV-subsidies op basis van netwerkexternaliteiten. De conclusie is dat in een competitieve omgeving het gerechtvaardigd is, en efficiënt kan zijn, om toetreders en/of consumenten een bijdrage aan de UDV-kosten te laten leveren. We komen hier in

paragraaf 11 op terug.

10. AAN WIE DE UDV TOE TE WIJZEN, EN HOE?

In de traditionele situatie, waarin de markt door een monopolist bediend wordt is er geen keuze: de monopolist draagt de gehele UDV en deze wordt intern, (via kruissubsidies) of extern (uit belastingmiddelen) gefinancierd.

De postsector biedt een voorbeeld van beperkte liberalisatie waarin deze oude situatie zoveel mogelijk gehandhaafd blijft. De ex-monopolist wordt als UDV-houder aangewezen en de EG-richtlijnen met betrekking tot UDV in deze sector stellen voor deze aanbieder bepaalde exclusieve rechten te bieden: bepaalde diensten blijven aan hem voorbehouden. Dit opent de mogelijkheid van kruissubsidie en van oneerlijke concurrentie en om deze tegen te gaan stelt de Richtlijn (in Artikel 14, Lid 2) als eis dat er een gescheiden boekhouding moet zijn tussen de voorbehouden en de niet-voorbehouden diensten dit “teneinde de daadwerkelijke kosten van de verschillende diensten doorzichtig te maken en te garanderen dat kruissubsidies tussen de voorbehouden en de niet-voorbehouden sector de concurrentievoorwaarden in laatstgenoemde sector niet nadelig beïnvloeden” (overweging 28). Binnen de niet-voorbehouden diensten moet tevens een onderscheid gemaakt worden tussen de diensten die wel en die niet onder de UDV vallen. De vraag is natuurlijk of deze voorwaarden voldoende zijn om de problemen te voorkomen en of op deze manier concurrentie tot stand kan komen. (Hierbij is ook van belang dat kosten niet op “economische” wijze berekend worden, maar boekhoudkundig, op basis van de totale kosten).

Het is mogelijk om na liberalisatie veel drastischer veranderingen in de UDV-voorziening aan te brengen; als er meer aanbieders op de markt zijn, zijn er vele alternatieven. Allereerst is het mogelijk de UDV in stukken te knippen en elk van de delen afzonderlijk toe te wijzen. Hierbij kan een bepaald deel aan alle aanbieders worden opgelegd (denk aan de verplichting speciale tarieven aan te bieden voor minder draagkrachtigen) of kan op zijn minst alle aanbieders de keuze geboden worden dit deel al dan niet te verzorgen (“pay or play”), terwijl (vanwege schaafeffecten) een ander deel exclusief aan één aanbieder kan worden opgelegd. De eerste vraag die zich dus stelt is: Welke verplichtingen moeten aan alle aanbieders worden opgelegd

en welke aan één? Beschouw vervolgens een UDV-onderdeel dat, om redenen van efficiëntie, het best aan één operator wordt opgelegd, denk aan het bedienen van een afgelegen gebied. De vraag die zich dan stelt is: moet de overheid de UDV-houder aanwijzen of kan zij deze door gebruikmaking van het marktmechanisme, via aanbesteding, selecteren. In de praktijk is er tot nu toe meestal voor gekozen om de UDV op de traditionele monopolist te laten rusten, onder andere om toetreders zo weinig mogelijk te belasten en zo snel mogelijk een “level playing field” te creëren. De fundamentele vraag hierbij is of asymmetrische regelgeving gewenst is: is de consument erbij gebaat als de (voormalig) monopolist extra belast wordt om zo zijn voorsprong ten dele te neutraliseren?⁵⁵. In diverse landen (Australië het Verenigd Koninkrijk, Nederland) wordt voorzichtig met het betwistbaar maken van de UDV geëxperimenteerd, althans worden op zijn minst de mogelijkheden daartoe onderzocht, d.w.z. onderzocht wordt of the UDV-recht geveild kan worden. In deze paragraaf beschrijven we deze praktijkvarianten en maken we enkele algemene opmerkingen over de vraag hoe het veilingmechanisme zou moeten worden vormgegeven⁵⁶. Opnieuw beperken we ons hoofdzakelijk tot de telecommunicatiesector omdat daarin de liberalisatie het verst gevorderd is en daar het meeste te leren is.

Zoals we in voorgaande paragrafen gezien hebben rust in de telecomsector in het Verenigd Koninkrijk de UDV uitsluitend op British Telecom. (Een uitzondering moet gemaakt worden voor Hull waar Kingston Communications de verantwoordelijkheid draagt). Het is een bewuste keuze de UDV exclusief aan de oude monopolist op te leggen, aldus kan de natuurlijke voorsprong van de ‘incumbent’ ten dele geneutraliseerd worden (er ontstaat een meer ‘level playing field’) en wordt toetreding bevorderd. De “duopoly policy” die in het Verenigd Koninkrijk tussen 1984 en 1991 gevolgd werd (voor details, zie Appendix A) was er in het algemeen op gericht de toetreder, Mercury, selectief te bevoordelen om daarmee de natuurlijke voorsprong van British Telecom zoveel mogelijk te neutraliseren. In dit licht bezien

⁵⁵G. Knieps toont zich in zijn “Market entry in the presence of a “dominant” network operator in telecommunications, voorstander van symmetrische behandeling van aanbieders. Wij vinden zijn argumenten niet volledig overtuigend.

⁵⁶Voor meer details over de theorie van aanbesteding zie E. van Damme “Aanbesteding en veilingmechanismen: Economische theorie en toepassingen.” Onderzoekreeks marktwerking, Min. EZ, 1997. Zie ook E. van Damme “Het gebruik van veilingmechanisme door de overheid.” Tijdschrift voor Politieke Economie, 20 (1997) 18-44.

is ook OFTEL's beslissing om BT niet voor het dragen van de UDV te compenseren te begrijpen. Overigens kan de vraag gesteld worden of zo'n "duopoly policy" succesvol is, of kan zijn. Mercury wist zich beschermd tegen verdere toetreding en kon een lange termijn, vriendelijke relatie met BT aangaan; er was geen noodzaak agressief te concurreren en Mercury beperkte zich dan ook vooral tot de lucratieve zakelijke markt. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat diverse economen kritiek hebben geuit op dit aspect van het beleid⁵⁷.

De Zweedse politiek is zeer vergelijkbaar met de Britse. De UDV ligt uitsluitend bij de voormalig monopolist, Telia, en deze wordt daarvoor niet gecompenseerd omdat de UDV-kosten verwaarloosbaar worden geacht. In Frankrijk is de UDV in de telecommunicatiesector opgelegd aan de voormalige monopolist, France Telecom, die de netto UDV-kosten direct van de staat vergoed krijgt. Voor meer details over Frankrijk verwijzen we naar Appendix B.

In Duitsland schrijft de nieuwe Telecommunicatiewet (Telekommunikationsgesetz) van 25 juli 1996 voor dat de dominante aanbieder (op dit moment Deutsche Telekom) de UDV draagt. Deze wet stelt ook dat, indien deze dominante aanbieder claimt dat een subsidie nodig is, een UDV-fonds geïmplementeerd moet worden. In dat geval kan de toezichthouder een veiling organiseren die het recht de UDV uit te voeren toewijst aan die marktpartij die bereid is met het geringste subsidiebedrag genoeg te nemen (§19 (4) TKG). Alle telecomaanbieders die, qua omzet, een marktaandeel van minstens 4 procent hebben moeten dan bijdragen om de subsidie te financieren. (§19 TKG). Tot op dit moment is zo'n UDV-fonds nog niet geïmplementeerd.

In Nieuw-Zeeland is UDV eenzijdig opgelegd aan TCNZ, de voormalige monopolist. De UDV beperkt TCNZ in zijn vrijheid de tarieven te herbalanceren: de prijzen op het platteland mogen niet sneller stijgen dan die in de steden en deze laatste mogen niet sneller stijgen dan de inflatie. Tevens mag de penetratiegraad van telefonie niet dalen beneden het niveau dat in 1990, bij de

⁵⁷Zie bijvoorbeeld J. Vickers and G. Yarrow: *Privitization: An economic Analysis*, MIT Press, 1988, Chapter 8, of M. Armstrong en J. Vickers: *Competition and regulation in telecommunications*, Ch.12 in M. Bishop, J. Kay en C. Mayer (eds) *The regulatory challenge*, Oxford Univ. Press, 1995, of M. Cave: the evolution of telecommunication regulation in the UK, *Eur. Econ. Rev.*, 41 (1997) 691-699.

privatisering van TCNZ, gold en moet TCNZ de mogelijkheid van gratis lokale gesprekken aanbieden. Als gevolg van al deze beperkingen zijn er netto UDV-kosten. Omdat Nieuw Zeeland geen telecom regulator heeft moeten geschillen over interconnectietarieven of bijdragen tot dekking van UDV-kosten voor de rechter worden uitgevochten. Tot december 1992 was Clear Communications, de concurrent van TCNZ niet verplicht om TCNZ voor de extra kosten (UDV, noch interconnectie) te compenseren. TCNZ eiste compensatie bij de rechter en kreeg in eerste instantie, in december 1992, gelijk. Een jaar later stelde een hogere rechter Clear echter in het gelijk. De zaak kwam voor de Privy Council in Engeland. Deze stelde uiteindelijk Clear in het ongelijk; TCNZ mag een compensatie bedingen op basis van Baumol's 'efficient component pricing rule,' d.w.z. een vergoeding voor de kosten plus de gederfde inkomsten. Na de uitspraak werden partijen het in eerste instantie eens over de te betalen vergoeding, maar vrij snel daarna betwistte Clear deze opnieuw. De zaak speelt nog steeds ⁵⁸.

Australië was het eerste land dat, in zijn Telecommunications Act van 1991, de mogelijkheid van concurrentie om de UDV introduceerde. Deze Telecommunications Act schrijft voor dat alle aanbieders de optie van onbeperkte lokale gesprekken tegen eenheidsprijs moeten aanbieden, terwijl andere UDV-verplichtingen (die garanderen dat de telefoon voor iedereen betaalbaar blijft) aan specifieke aanbieders kunnen worden toegewezen. Met andere woorden, een deel van de UDV geldt voor alle aanbieders, terwijl voor een ander deel een aanbieder wordt aangewezen. De UDV kan bovendien gelden voor heel Australië of voor slechts een deel ervan. Tot dit moment heeft de toezichthouder, AUSTEL, de UDV voor het gehele land aan AOTC, de voormalige monopolist, toegewezen. Bij het begin van elk financieel jaar kan de UDV-houder aangeven in welke gebieden hij verwacht netto kosten te maken. Voor deze gebieden berekent de toezichthouder, AUSTEL, dan de netto UDV-kosten, gebaseerd op het principe van vermijdbare kosten. De toezichthouder publiceert de berekeningen om aldus marktpartijen inzicht te bieden in de claims die AOTC legt en de concurrentie in staat te stellen te verifiëren of zij de UDV tegen lagere kosten zou kunnen uitvoeren. Als een marktpartij geloofwaardig kan documenteren dat zij de dienst goedkoper kan uitvoeren, kan zij een bod

⁵⁸M. Carter en J. Wright "Interconnection in local networks: The Clear-Telecom dispute. Mimeo, Univ. Canterbury, 1996.

uitbrengen op het recht op UDV en AUSTEL kan deze partij dan als UDV-aanbieder selecteren. De uiteindelijke kosten worden verdeeld over alle telecomaanbieders in proportie tot de interconnectietijd (gebruiksbelasting). Aldus wordt het recht om UDV te mogen verzorgen betwistbaar gemaakt en kunnen de UDV-kosten geminimaliseerd worden. Nadere details over hoe dit systeem functioneert zijn ons op dit moment niet bekend.

Ook de nieuwe Nederlandse Telecommunicatiewet biedt de mogelijkheid dat de UDV-aanbieder door de markt geselecteerd wordt. De procedure die wordt voorgesteld is als volgt⁵⁹. De toezichthouder komt alleen in actie als de markt niet vanzelf in het gewenste aanbod voorziet. In dat geval, maakt de minister bekend welk aanbod gewenst wordt en nodigt hij marktpartijen uit een bod uit te brengen. Een bod specificeert het subsidiebedrag dat de marktpartij wil hebben als compensatie voor het leveren van het gewenste aanbod. Marktpartijen met een aanmerkelijk belang in de regio zijn verplicht een bod uit te brengen, andere partijen hebben de keuze. Er is dus altijd minstens één bod. Diegene die bereid is met de geringste subsidie genoeg te nemen krijgt de UDV. Als vergoeding ontvangt hij de daadwerkelijk gerealiseerde UDV-kosten, waarbij de hoogte van de oorspronkelijk gevraagde vergoeding als plafond geldt. (Het risico van kostenoverschrijding ligt dus volledig bij de biedende partij; indien de kosten hoger zijn dan de gevraagde vergoeding wordt slechts het gevraagde bedrag vergoed, indien de kosten lager zijn, worden alleen de kosten vergoed.) Deze kosten worden betaald via een (omzet-)belastingheffing op alle telecomaanbieders.

Het Nederlandse voorstel heeft aantrekkelijke aspecten. Het biedproces garandeert (theoretisch, onder bepaalde voorwaarden) dat de UDV terecht komt bij die partij die de UDV het meest efficiënt kan aanbieden. Op deze manier worden de UDV-kosten geminimaliseerd. De vraag is echter of deze voordelen in de praktijk ook gerealiseerd zullen worden. In dit verband is het goed te wijzen op de aarzelingen die OFTEL uit in haar consultatiedocument van februari 1997 en op de conclusie die OFTEL trekt in haar verklaring van juli 1997⁶⁰.

The ideas OFTEL floated for the introduction of competition into the provision of

⁵⁹Telecomwet. Artikel 9.1-9.5.

⁶⁰Hoofdstuk 7 (paragraaf 10 en 11) van de juli verklaring.

universal service were greeted with interest, but with a general degree of scepticism with regard to the tendering out of the provision of basic telecoms to uneconomic areas. Tendering the provision of specific services and the concept of 'pay or play' were more enthusiastically welcomed.

OFTEL welcomes the interest shown in these ideas and recognizes some of the limitations pointed out by consultants. OFTEL will continue to work in this area in cooperation with the Working Group mentioned in paragraph 7.5.

Omdat de argumenten die OFTEL noemt ook in de Nederlandse situatie relevant zijn, gaan we er in het onderstaande wat uitgebreider op in. Het is overigens interessant de discussie in het Verenigd Koninkrijk te blijven volgen.

In het consultatiedocument van februari 1997 bespreekt OFTEL de mogelijkheid van UDV-veilingen in de nabije toekomst. Het document noemt als belangrijke voordeel van een veiling dat informatie vrij komt of er überhaupt netto UDV-kosten zijn en hoe hoog deze zijn: de veilingprijs is een indicatie. Daarnaast garandeert een veiling (in theorie) dat de UDV-kosten geminimaliseerd worden: de aanbieder met de laagste kosten zal de UDV op zich nemen en deze tegen de laagst mogelijke kosten verzorgen. Als eerste mogelijk probleem noemt OFTEL het geringe aantal participanten in de veiling. Bij een gering aantal bidders kan collusie een probleem vormen en de veilingvorm moet zorgvuldig geselecteerd worden om samenspanning zoveel mogelijk tegen te gaan. OFTEL geeft in dit verband de voorkeur aan een 'eerste prijs gesloten bod' veiling⁶¹. Ook een geheime reserveringsprijs zou collusie (ten dele) tegen kunnen gaan. Probleem is natuurlijk wel dat de dreiging dat de UDV niet verzorgd wordt niet geloofwaardig is. (OFTEL stelt voor de UDV bij BT te laten als de reserveringsprijs niet gehaald wordt). Een tweede probleem is dat de UDV-aanbieder meestal duurzaam moet investeren om de UDV te kunnen uitvoeren. Er is dus een overdraagbaarheidsprobleem van investeringsgoederen. We verwijzen naar Van Damme⁶² voor meer details over de risico's die

⁶¹Het belang van een goed veilingontwerp lijkt nog steeds onderschat te worden. Uit vrees voor de mogelijkheid van collusie koos de Nederlandse overheid tot een intransparante veilingvorm bij de recente DCS-1800 veiling. In Van Damme "De DCS-1800 veiling" (te verschijnen in *ESB*) wordt betoogd dat deze veilingvorm inefficiënt was.

⁶²Het gebruik van veilingmechanismen door de overheid, *TPE* **20** (1997) 18-44.

in dit opzicht aan veilingen verbonden zijn. Een derde probleem waar OFTEL terecht op wijst is de informatievoorsprong van de oude UDV-houder in de veiling. Als gevolg hiervan is er geen ‘level playing field’ tijdens de veiling en realiseren de ‘outsiders’ zich dat ze een grotere kans lopen ten prooi te vallen aan de ‘winner’s curse.’ Hun rationele antwoord is minder agressief te bieden en als gevolg daarvan ondervindt de zittende monopolist relatief weinig concurrentie en is de inschatting van de UDV-kosten nodeloos hoog⁶³.

In dit licht bezien is het mogelijk het in Nederland voorgestelde systeem te verbeteren. Op het moment van bieden heeft KPN (de huidige UDV-aanbieder) een informatievoorsprong: hij weet wat de meest recente kosten zijn en wat dus een goed bod is. De ‘buitenstaanders’ moeten zich baseren op informatie uit voorgaande jaren die achterhaald kan zijn. Dit nadeel zou ondervangen kunnen worden door de toezichthouder vóór de veiling een schatting over de UDV-kosten publiek te laten maken. In feite is dit wat in Australië gebeurt: de toezichthouder maakt (een schatting van) de objectieve kosten vooraf openbaar. De veilingtheorie suggereert dat zo’n beleid tot lagere kosten leidt⁶⁴. Een alternatief is de ‘incumbent’ vóór de buitenstaanders te laten bieden en diens bod publiek te maken. Op deze manier hebben buitenstaanders meer informatie en dit zou hun achterstand kunnen compenseren. Van Damme⁶⁵ laat zien dat zo’n asymmetrische veiling niet attractief is in het geval de bieders zich in symmetrische posities bevinden. Als de uitgangssituatie echter asymmetrisch is, zou de zaak anders kunnen liggen. De theoretische eigenschappen van dit mechanisme worden op dit moment nader onderzocht. In ieder geval kan dus gesteld worden dat bij UDV veilingen het Australische voorbeeld, informatie verschaffing vooraf, navolging verdient.

In haar consultatiedocument van februari bespreekt OFTEL niet alleen de mogelijkheid van veilingen, maar wordt ook het “pay or play” mechanisme geïntroduceerd. Dit mechanisme is complementair, het gaat daarbij niet om concurrentie om de UDV, maar om concurrentie met

⁶³We verwijzen opnieuw naar Van Damme, 1997, i.h.b. paragraaf 3.4 voor een algemene bespreking van dit probleem.

⁶⁴Zie E. van Damme, *Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen*, Onderzoeksreeks directie Marktwerving, Min. Ez, 1997, i.h.b. blz. 54.

⁶⁵Van Damme op cit, blz. 42-43.

de UDV. Het idee daarbij is dat de UDV wordt opgesplitst en dat BT ieder deel vervult, tenzij andere bedrijven zich aanmelden om delen van de plicht voor hun rekening te nemen. Theoretisch zou het dus kunnen voorkomen dat een bepaald UDV-deel door meerdere aanbieders wordt verzorgd. Dit geldt in het bijzonder voor het aanbieden van speciale pakketten aan ‘onrendabele’ consumenten (zeg die met een laag inkomen), deze diensten zijn immers niet met vaste kosten verbonden. Aldus wordt aan deze consumenten een keuze geboden (concurrentie op de markt) en mag verwacht worden dat de kosten van het verstrekken van de speciale pakketten kunnen dalen. Natuurlijk moet een bedrijf dat een UDV-deel voor zijn rekening neemt (“play”) betreffende deel van de UDV geen bijdrage aan het fonds te leveren (“pay”). *Pay or play* is complementair met een veiling: daar waar concurrentie op de markt mogelijk is, wordt deze toegestaan, voor andere onderdelen van de UDV geldt concurrentie om de markt. Bij een veiling wordt zowel de toewijzing als het te subsidiëren bedrag aan de markt overgelaten. In het geval van *pay or play* ligt het te subsidiëren bedrag vast en is alleen de identiteit van de UDV-vervuller uitkomst van marktwerking. Door het aanbieden van de UDV-diensten bespaart de aanbieder dus netto-bijdragen aan het fonds, zodat een telecom-bedrijf met een comparatief voordeel in het aanbieden van een UDV-dienst er baat bij heeft deze vrijwillig aan te bieden. Dit verbetert allocatieve efficiëntie, maar kan tevens bedrijven stimuleren om te investeren in efficiëntie-verhogende technologie voor het goedkoper aanbieden van UDV-diensten. Hoewel het *pay-or-play*-systeem in potentie tot efficiëntieverbeteringen kan leiden, brengt het voor de regulator wel hogere implementatiekosten met zich mee. Het meten van kosten en opbrengsten, die het dragen van een deel van de UDV voor individuele bedrijven met zich meebrengt, is namelijk moeilijk voor de regulator.

11. DE FINANCIERING VAN UDV

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is hoe de UDV gefinancierd moet worden, aannemende dat deze inderdaad met netto kosten verbonden is. We pleiten voor een scheiding tussen de UDV-voorziening en de UDV-financiering, en voor financiering middels een UDV-fonds dat gevoed wordt met bijdragen van producenten en consumenten. We verwijzen echter allereerst terug naar het inzicht uit paragraaf 5: daar waar mogelijk geniet directe steun aan consumenten de voorkeur boven een UDV.

In de uitgangssituatie is er geen scheiding tussen voorziening en financiering van de UDV: de monopolist neemt beide voor zijn rekening. We zijn reeds uitvoerig ingegaan op de nadelen die aan een systeem van kruissubsidies verbonden zijn, vooral in een context van marktliberalisatie. Toch zien we dat in de praktijk soms nog krampachtig wordt vastgehouden aan een monopolistische marktstructuur met interne financiering. De postsector biedt een voorbeeld: de Gemeenschappelijke Verklaring over UDV stelt voor bepaalde diensten exclusief voor de UDV-houder te reserveren. Een grote gereserveerde sector is onaantrekkelijk omdat zo de toetreding zeer belemmerd wordt, terwijl een beperkte gereserveerde sector tot relatief hoge prijsverhogingen kan leiden (het gaat immers om relatief weinig producten waarmee de UDV-verliezen afgedekt moeten worden; een brede belastinggrondslag is per saldo minder verstorend), hetgeen dus eveneens onaantrekkelijk is. De conclusie is dat zelfs bij een monopolistische marktstructuur externe financiering te prefereren is boven interne.

Beschouwen we vervolgens de situatie waarin de markt geliberaliseerd is maar waarin de UDV exclusief toegewezen is aan de voormalige monopolist. Bij externe financiering van de UDV zijn er twee mogelijkheden, de subsidies worden betaald uit algemene middelen of worden door de sector (producenten en consumenten) zelf opgebracht. Het eerste alternatief zou, onder omstandigheden, de voorkeur kunnen genieten, in het bijzonder als de welvaartsverliezen door algemene belastingheffing niet te groot zijn en als de toezichthouder in staat is de “information rents” van de UDV-houder te beperken. Gegeven de algemene druk de overheidsuitgaven te beperken, zullen we op dit alternatief verder niet ingaan. De mogelijkheid die over blijft is externe financiering vanuit de sector. Bij een heffing opgelegd aan aanbieders in de sector zijn er opnieuw twee mogelijkheden: een opslag op de interconnectietarieven die de UDV-houder hanteert, of het creëren van een UDV-fonds waaruit de UDV-kosten worden. De vraag die bij deze laatste mogelijkheid rijst is wie aan het fonds moet bijdragen en wat de heffingsgrondslag zou moeten zijn.

In sommige landen is inderdaad gekozen voor een toeslag op de interconnectietarieven. Frankrijk levert een voorbeeld⁶⁶. Deze methode is echter niet aan te bevelen. Ten eerste

⁶⁶De Franse staat handhaaft het monopolie van FT tot de uiterste datum, 31-12-1997. Het huidige marktaandeel van FT is dus 100%. In het begin zal er dus maar weinig sprake zijn van interconnectie ten behoeve van concurrenten. Er is echter ook sprake van een soort van “interne interconnectie” binnen FT, bijv.

worden de interconnectietarieven door deze extra belasting verstoord en worden prikkels tot “by pass” (het omzeilen van het netwerk) geïntroduceerd, inefficiënte netwerk duplicatie zou dus kunnen resulteren. Ten tweede is de problematiek van de interconnectietarieven al moeilijk genoeg zonder de extra opslag. De voormalige monopolist mag immers met zijn “access prices” de toetreders niet discrimineren, een transparant systeem (gescheiden boekhouding) is nodig om misbruik te kunnen beteugelen en zelfs dan is niet altijd duidelijk hoe de interconnectieprijs gekozen moet worden om efficiënt gebruik te garanderen. Men mag er niet vanuit gaan dat vrije onderhandelingen tot een efficiënte interconnectietarief leiden en regulering is lastig. Ten derde, en wellicht als belangrijkste, geldt dat dit instrument niet ingezet kan worden als de UDV niet bij de ex-monopolist ligt. Anders gezegd, deze manier van financiering kan efficiënte UDV-voorziening in de weg staan. Vanwege de in de vorige paragraaf genoemde argumenten is het beter de financiering en de voorziening van de UDV los te koppelen. Een UDV-fonds, al dan niet virtueel, biedt deze mogelijkheid, daarom is zo’n fonds te prefereren. In paragraaf 9.3 hebben we ook reeds de argumenten gezien waarom (het redelijk is dat niet-UDV-houders (en consumenten) aan dit fonds bijdragen: zij profiteren immers van de UDV.

Resteert de vraag wat de heffingsgrondslag voor het UDV-fonds zou moeten zijn. Er zijn argumenten om de belasting om te slaan over alle gebruikers (consumenten) van de dienst. Vanwege de netwerkexternaliteiten profiteren zij immers van de UDV. (Zie het voorbeeld op het eind van paragraaf 9.3). Zo’n belasting heeft ook als voordeel dat er een brede basis is, waardoor de last voor ieder relatief gering is. Voor het speciale geval van de telefoon wezen we reeds op de geringe (gemiddelde) prijselasticiteit van de vraag naar aansluitingen, waardoor de verstorende werking van zo’n belasting relatief gering is. Deze belastingvorm heeft ook als

ten behoeve van de eigen lange-afstands-tak. In het *Décret relatif à l’interconnexion* van 3 maart 1997 staat dat de interconnectietarieven voor concurrerende bedrijven en voor de eigen afdelingen niet mogen verschillen: “Les modalités techniques et financières des services d’interconnexion qu’ils offrent, à conditions équivalentes, aux autres opérateurs... doivent être équivalentes à celles retenues le cas échéant pour leurs propres services ou ceux de leurs filiales ou partenaires.” (Art. D 99-12). Hierbij moeten voor de dienst interconnectie gescheiden boekhoudingen worden aangehouden. Kortom, de UDV-opslag op de interconnectieprijs moet dus ook de eigen diensten in rekening worden gebracht. In het begin zal daarom een groot deel van de UDV-kosten gewoonweg door FT zelf worden opgebracht. Ook mobiele diensten moeten access charges + UDV-opslag betalen, al geldt voor die mobiele netwerken die zich ertoe verplichten per 1 januari 2001 een afdoende geografische dekking te hebben een afzonderlijke opslag te weten **C2/V** (art. R. 20-38 van het *Décret relatif au financement du service universel*.)

voordeel dat ze competitief neutraal is: de concurrentieverhoudingen op de markt worden niet beïnvloed. Idealiter (om de externaliteiten volledig te internaliseren) zou iedere gebruiker belast worden naar rato van het gebruik dat hij van de UDV maakt. Voor telecom betekent dit dat bellers die veel naar onrendabele klanten bellen zwaarder belast worden dan anderen. Een nadeel is dat, als alleen consumenten betalen, aanbieders een geringere prikkel hebben om UDV-aanbieders te controleren, en dit kan tot hogere UDV-kosten leiden. Zo mag verwacht worden dat, als de UDV-kosten over de aanbieders worden omgeslagen (zoals voorgesteld in de nieuwe Nederlandse Telecomwet), deze aanbieders sterker geprikkeld zijn om te controleren dat de UDV-aanbieder de kosten niet overdrijft. In het geval de consumenten direct belast worden controleert alleen de toezichthouder. Extra controle leidt tot geringere overdrijving en dus tot geringere subsidies.

Als de belasting op aanbieders valt, dan ligt het, gegeven het bovenstaande, voor de hand aanbieders te belasten naarmate zij van de UDV-dienst gebruik maken. Opnieuw stelt zich de vraag naar de technische ‘feasibility’ van deze methode. Een alternatief zou zijn aanbieders te belasten naar mate van hun binnenlands gebruik van het net (minuten) of hun binnenlandse omzet. In de praktijk komen beide varianten voor. In Australië wordt bijvoorbeeld het gebruik gemeten (totale tijdsduur van gesprekken). Deze methode is echter in het nadeel van agressieve concurrenten die een laag tarief hanteren en is dus niet aan te bevelen. Blijft over een winstbelasting of een omzetbelasting. De gebruikelijke argumenten voor een tegen elk alternatief zijn van toepassing, waarbij winstbelasting bijvoorbeeld als nadeel heeft dat deze aanzet tot inefficiënte productie (‘consumption on the job’ wordt niet belast maar de winst uit inspanning wel). OFTEL spreekt uiteindelijk een voorkeur voor het omzetcriterium uit. Ook in de Nieuwe Nederlandse Telecommunicatiewetgeving wordt het omzetcriterium gehanteerd.

Als laatste mogelijkheid om het UDV-fonds (ten dele) te vullen noemen we nog het belasten van toetreding tot de markt via het veilen van machtigingen. Veilen heeft als voordeel dat het niet-verstorend is: de veilingprijs is een ‘lump sum’ belasting die het gedrag op de markt niet beïnvloedt. Vanuit statisch oogpunt heeft dit instrument bijgevolg de voorkeur. Op langere termijn zouden veilingen echter ook tot minder toetreding op de markt kunnen leiden hetgeen negatief zou kunnen uitwerken.

12. IMPLEMENTEREN VAN UDV IN EEN COMPETITIEVE OMGEVING: DE PRAKTIJK

Indien besloten wordt tot UDV (al dan niet in een competitieve omgeving) dan zijn een viertal beleidsvragen aan de orde.

1. Wat is de inhoud van het UDV-pakket? Impliceert universele dienstverlening uniforme dienstverlening?
2. Aan wie wordt UDV opgelegd? Wordt gekozen voor de 'oude' monopolist, wordt de UDV-plicht aanbesteed (via een of andere administratieve procedure of middels een veiling), of wordt UDV in stukken gesplitst en wordt bedrijven de keuze geboden al dan niet aan de UDV te voldoen?
3. Hoe worden de te vergoeden kosten van UDV bepaald? Op basis van de gerealiseerde kosten (integrale kostentoerekening), of op basis van vermijdbare kosten?
4. Hoe wordt UDV gefinancierd? Interne financiering (via kruissubsidies), of externe financiering? Indien voor het laatste gekozen wordt, gebeurt de financiering dan uit de algemene middelen (verticale verevening) of door de betrokken sector zelf (horizontale verevening via creatie van een compensatiefonds), of via een opslag op de interconnectietarieven, of via een of andere vorm van belasting?

In deze paragraaf beschrijven we hoe in drie sectoren (post, spoor en telecommunicatie) en vier Europese landen (Duitsland, Zweden, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) deze vragen beantwoord werden. Detailinformatie over Frankrijk en het VK is te vinden in de Appendices bij dit rapport.

12.1 POSTERIJEN: MONOPOLIE EN KRUISSUBSIDIES

De postsector in Duitsland is nog niet volledig geliberaliseerd; er bestaat een gereserveerde sector waar toetreding niet toegestaan is. DBP (de Deutsche Bundespost) en in het bijzonder het personeel daarvan, gebruikt de UDV als argument waarom volledige liberalisatie niet gewenst is. Interessant hierbij is het feit dat de vakbond in de postsector een belangrijker rol speelt dan in de telecomsector: post is arbeidsintensiever. (Een mooie illustratie van de “private interest” theorie van regulering). Er zijn plannen om tot verdere liberalisatie te komen en eventueel een UDV-fonds in te voeren.

La Poste, de Franse evenknie van PTT Post, heeft een monopolie op de briefbezorging voor zover het privécorrespondentie betreft (= particulier geadresseerd). In de wet is tevens vastgelegd dat La Poste een basispostdienst verzorgt in het gehele land tegen betaalbare, uniforme tarieven. Tevens zijn er verplichtingen ten aanzien van frequentie van bezorging en het beheren van postkantoren. Precisering van deze verplichtingen vindt plaats in een meerjarencontact tussen de staat en La Poste. Op dit moment betekent dit dat de gemiddelde tariefstijging van de gemonopoliseerde producten begrensd is door de stijging van de consumptieprijs-index. Producten die buiten de UDV vallen, kunnen door La Poste zelf worden vastgesteld. Vermeldenswaard zijn verder de lage tarieven die La Poste rekent voor de bezorging van kranten, als onderdeel van het regeringsbeleid om de schrijvende pers te steunen. UDV wordt gefinancierd via een systeem van kruissubsidies, gecombineerd met de exclusieve reservering van het marktsegment brieven voor La Poste.

Royal Mail - onderdeel van de the Post Office (tPO) - heeft een monopolie op de bezorging van briefpost. Zij heeft de verplichting tot landelijke dekking tegen een betaalbaar, geografisch uniform tarief. Daarnaast heeft Post Office Counters - een tweede onderdeel van tPO - de verplichting om een landelijk net van postkantoren te handhaven. Parcelpost, tenslotte - de pakketdienst van tPO - concurreert met andere bezorgers. Wel heeft ze de verplichting haar diensten landelijk aan te bieden tegen een uniform tarief. De UDV plichten van tPO worden via kruissubsidies gesubsidieerd.

In Zweden lijkt de postmarkt het verst geliberaliseerd te zijn: er bestaat geen gereserveerde dienst meer. De voormalige monopolist, Posten AB, draagt de UDV die Posten verplicht om tegen uniforme tarieven post in geheel Zweden te bezorgen en om aan alle consumenten "desk and postal services" te leveren. Opgemerkt moet wel worden dat zo'n 1500 huishoudens geacht worden zo ver weg te wonen van de gebruikelijke routes dat deze niet onder UDV vallen. Er zijn momenteel zo'n 70 toetreders actief, meestal op lokale markten en in antwoord daarop wordt door het verantwoordelijke ministerie de mogelijkheid van prijsdiscriminatie door Posten onderzocht. Posten krijgt momenteel een jaarlijkse subsidie van ongeveer SEK 200 miljoen, een bedrag dat regelmatig, samen met het UDV-pakket heronderhandeld wordt. Op dit moment worden de UDV-kosten van Posten onderzocht. Volgens onze informatie is het rapport nog niet openbaar, maar er gaan geruchten dat de netto UDV-kosten in de orde van

grootte van 3% van de omzet van Posten zouden liggen.

12.2 SPOORWEGEN: FRANCHISING EN VERTICALE VEREVENING

Op 1 januari 1996 trad in Duitsland een nieuwe wet voor het spoorvervoer in werking (het zogenaamde “Regionalisiergesetz”), die de verantwoordelijkheid voor het vervoer aan de Bundesländer toewijst. De Bondsregering zal de subsidies om de tekorten in het regionale vervoer te dekken niet meer direct aan de vervoerder verstrekken maar aan de Länder; deze kunnen dan contracten met aanbieders afsluiten. Ook busondernemingen kunnen in principe op de contracten inschrijven. Langzaam ontwikkelt de markt zich, op dit moment is een Zwitserse onderneming actief in het spoorvervoer rond de Bodensee: Het Verkehrsverbund Rhein-Ruhr heeft 2 lokale lijnen in Dortmund aanbesteed voor de periode vanaf 1998, waarvoor zich zo’n 17-tal gegadigden meldden⁶⁷.

De SNCF, de Franse tegenhanger van de NS, heeft een bij wet toegekend monopolie op personenvervoer per trein. Toegang tot het spoorwegnetwerk voor anderen is beperkt tot intermodale vrachtvervoerders en buitenlandse treinen die via Frankrijk van het ene naar het andere land willen. De UDV-regelingen betreffen met name de prijsstructuur. Zo is de verhouding tussen de goedkoopste (2e klas) en duurste (1e klas) tickets aan een maximum gebonden. Ook wordt de prijsverhouding tussen regionale en nationale diensten geregeld. Als onderdeel van de recente spoorweghervorming zullen zes Franse regio's in staat worden gesteld UDV contracten met de SNCF af te sluiten, waarin bijvoorbeeld wordt vastgelegd dat, tegen een vastgestelde vergoeding, bepaalde (onrendabele) diensten zullen worden aangeboden. De financiering van deze diensten geschied 'verticaal' via de landelijke en regionale belastingen.

In het Verenigd Koninkrijk 1993 is bij wet vastgelegd dat beheer en exploitatie van de spoorwegen worden gescheiden. Het beheer is in handen van het onafhankelijke Railtrack. De prijzen voor de treinkaartjes worden middels een *price cap* gereguleerd. De exploitatie-

⁶⁷Zie G. Knieps: *Reformconcepte in Nahverkehr, Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung*, 1996, voor meer informatie

concessies worden in delen middels een veiling toegewezen aan de vervoerder die het laagste subsidie bedrag verlangt dan wel bereid is de hoogste geldsom te betalen. Een concessie heeft een looptijd van 15 jaar en houdt tevens een verplichting in om onrendabele lijnen en lijnen buiten de spits te onderhouden. De subsidie wordt betaald uit een fonds dat gevuld wordt met de opbrengsten van sommige concessies en dat wordt aangevuld uit de algemene middelen. Voor zover de *price cap* dat toelaat kunnen de kosten van UDV ook middels kruissubsidiëring worden gefinancierd.

Zweden kent geen UDV in de spoorsector. Echter, de overheid besteedt bepaalde onrendabele lijnen voor personenvervoer aan, dit voor jaarlijkse kosten in de orde van grootte van SEK 350-400 miljoen. (De omzet van het geprivatiseerde Statens Järnvägar in het personenvervoer is ongeveer SEK 2600 miljoen). Er is nauwelijks nieuwe toetreding (omzet tussen SEK 20 en 200 miljoen op jaarbasis) en er is zorg over de machtspositie van Statens Järnvägar. Ander punten van zorg zijn de bekostiging en subsidiëring van de infrastructuur. Het eigendom van de infrastructuur is overigens afgescheiden van het gebruik.

12.3 TELECOMMUNICATIE: CONCURRENTIE EN DIVERSITEIT

In Duitsland schrijft de nieuwe Telecommunicatiewet (Telekommunikationsgesetz) van 25 juli 1996 voor dat de dominante aanbieder (op dit moment Deutsche Telekom) de UDV draagt. Deze wet stelt ook dat, indien deze dominante aanbieder claimt dat een subsidie nodig is, een UDV-fonds geïmplementeerd moet worden. In dat geval kan de toezichthouder een veiling organiseren die het recht de UDV uit te voeren toewijst aan die marktpartij die bereid is met het geringste subsidiebedrag genoeg te nemen (§19 (4) TKG). Alle telecomaanbieders die, qua omzet, een marktaandeel van minstens 4 procent hebben moeten dan bijdragen om de subsidie te financieren. (§19 TKG). Tot op dit moment is zo'n UDV-fonds nog niet geïmplementeerd.

In Frankrijk wordt het aanbieden van een telefoondienst (alsmede telefooncellen, een telefoonboek en een informatiedienst) in het gehele land tegen betaalbare en geografisch uniforme tarieven bij wet opgelegd aan France Télécom (FT). Ter compensatie krijgt FT de netto kosten die samenhangen met UDV direct vergoed. Omwille van inkomenspolitiek mogen

de (voorheen kruisgesubsidieerde) prijzen van abonnementen en lokale gesprekken tot 2001 slechts geleidelijk stijgen. De kosten hiervan worden bepaald als het verschil tussen de abonnementsprijs van FT en de gemiddelde prijs in geliberaliseerde landen. Een tweede kostencomponent hangt samen met de verplichte geografische uniformiteit, waardoor klanten moeten worden bediend die onrendabel zijn onder de geldende tariefvoorschriften. De netto-kosten hiervan worden bepaald als het saldo van de inkomsten die FT misloopt en de kosten die het bespaart als de onrendabele klanten zouden worden afgestoten. Omdat de berekening van deze vermijdbare kosten voorlopig nog op boekhoudkundige problemen stuit zijn deze gelijk gesteld aan 1% van de omzet van FT. De financiering van de twee genoemde kostencomponenten geschiedt tot 2001 uit de opbrengsten van een opslag op de interconnectieprijs. Vanaf 2001 worden de kosten gefinancierd uit een speciaal UDV-fonds waaraan alle producenten bijdragen naar rato van hun productie. Tevens worden uit het UDV-fonds nu reeds kortingen voor bepaalde doelgroepen gefinancierd. Dergelijke kortingen kunnen (na goedkeuring) ook door andere aanbieders dan France Télécom voor hun producten worden aangeboden. De netto kosten ervan kunnen door de aanbieders worden afgetrokken van hun bijdrage aan het UDV-fonds.

Om toetreding (van Mercury en andere bedrijven) tot de markt aantrekkelijker te maken, wordt de UDV in het Verenigd Koninkrijk in eerste instantie alleen opgelegd aan British Telecom (BT). Het betreft hier een landelijke leveringsplicht tegen een uniform tarief. Ook wordt BT verplicht tot enkele speciale diensten te leveren zoals het plaatsen en onderhouden van telefooncellen. In beginsel komen de (netto) kosten voor rekening van BT en moeten deze gecompenseerd worden middels efficiëntie-verhoging. Er is enige ruimte voor kruissubsidiëring voor zover de concurrentie met Mercury dat toelaat en de gemiddelde tarieven onder de *price cap* blijven. Herhaalde verzoeken van BT om een bijdrage aan de *access deficit*⁶⁸ worden door OFTEL, de telecom regulator, steeds afgewezen. Recentelijk nog beweerde OFTEL dat de geringe vermijdbare kosten van UDV van ca. £ 45 mln. bijna volledig gecompenseerd worden door de extra inkomsten die zij genereert voor BT.

⁶⁸De jaarlijkse vaste kosten van het aanbieden van lokale telefoondiensten, bestaande uit afschrijvingen en kosten van onderhoud van het netwerk en programmatuur voor switches, en opportuniteitskosten voor het beschikbaar stellen van capaciteit op het lokale net zijn bestanddelen van het *access deficit*. Kortweg kan eronder worden verstaan de uit de UDV voor lokale diensten voortvloeiende netto-kosten.

In Zweden ligt de UDV in telecom uitsluitend bij de voormalige monopolist, Telia. De bruto UDV-kosten worden op ongeveer ECU 225 miljoen geschat, dit is zo'n 1% van de omzet van Telia. De Zweedse autoriteiten houden rekening met de opbrengsten die UDV genereert (life-cycle effecten, alomtegenwoordigheid en reputatie); de netto UDV kosten worden geraamd op ongeveer 0.5% van Telia's omzet, een bedrag dat klein genoeg geacht wordt om verwaarloosbaar te zijn. De Zweedse regering besloot dan ook om Telia de eerstkomende drie jaar niet financieel tegemoet te komen. Daar staat tegenover dat Telia bij het herbalanceren en differentieren van haar tarieven weinig in de weg gelegd wordt. Professionele consultancy en accountantsbureaus worden ingehuurd om op gezette tijden, en wanneer heronderhandelingen over het UDV-contract plaatsvinden, schattingen van de UDV-kosten te maken.

DEEL IV: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

13. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De voorgaande paragraaf laat zien dat in diverse sectoren en diverse landen heel verschillend met de UDV-verplichting (in een al dan niet) competitieve omgeving wordt omgegaan. Gesteld kan worden dat het meest te leren is uit de telecomsector omdat daar het eerst geliberaliseerd werd en er dus de meeste ervaring werd opgedaan. In het bijzonder is veel te leren uit de ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk (liberalisatie sinds 1983) en uit Australië en Nieuw Zeeland (liberalisatie sinds begin jaren 90). De toezichthouders in deze landen stellen ook veel informatie beschikbaar, onder andere op internet. Ook uit de ervaringen opgedaan in Zweden zijn belangrijke lessen te trekken, die informatie is echter minder toegankelijk.

Een belangrijk gegeven is dat bij liberalisering van markten universele dienstverlening niet verloren hoeft te gaan. Een efficiënt en betaalbaar aanbod kan in stand blijven. Aan de andere kant komt zo'n betaalbaar aanbod niet voor iedereen automatisch tot stand, regulering kan noodzakelijk zijn. Om te bepalen welk beleid gewenst is, kan een stappenplan aan de hand van de volgende 'organisering questions,' gevolgd worden:

1. Kan concurrentie op de markt worden toegestaan?

Ons antwoord op deze vraag is ja: hoewel liberalisatie tot hogere prijzen voor bepaalde consumentengroepen kan leiden (en wellicht zelfs tot "onbetaalbare" prijzen), kan via geschikt gekozen regulering (een adequate UDV) het marktmechanisme zodanig gestuurd worden dat elke consument per saldo beter af is. Concrete aanbevelingen op dit punt zijn:

- (i) Toetreding moet door de overheid niet belemmerd worden; het gevaar van "creamskimming entry" is nauwelijks aanwezig, althans niet bij implementatie van overige aanbevelingen.
- (ii) De voormalige monopolist moet niet belemmerd worden in zijn mogelijkheden om op de toetreder te reageren. Het gevaar van misbruik van economische machtspositie bestaat weliswaar wel, maar de mogelijkheid van een succesvolle/winstgevende "predatory pricing" strategie worden door ons gering ingeschat.
- (iii) Misbruik van economische machtspositie moet uitsluitend via de mededingingswetgeving bestreden worden. De Nederlandse en de Europese wetgeving biedt door, resp. via Art. 24 (nieuwe WEM) en Art. 86 (EG Verdrag) ook

alle mogelijkheden toe.

2. Hoe moet de UDV gedefinieerd worden?

Dit is een politieke keuze waarbij natuurlijk geldt dat uitgebreider verplichtingen met grotere kosten gepaard gaan. Wij pleiten in eerste instantie voor een beperkte UDV (een echt basispakket) omdat op deze manier de kosten, verbonden met uniformiteit, beperkt worden. Daarnaast pleiten we voor transparantie. Het volgen van de onderstaande procedure (zoals aangegeven in (i)-(vi)) leidt tot beter geïnformeerde keuzes en daarmee wellicht tot betere keuzes. Onze concrete aanbevelingen op dit punt zijn:

- (i) Omschrijf duidelijk wat met de UDV beoogd wordt;
- (ii) Fixeer de UDV-keuze niet bij voorbaat, maar biedt een menu van mogelijke UDV's ;
- (iii) Bereken voor elk item op het menu de UDV-kosten zo nauwkeurig mogelijk;
- (iv) Omschrijf voor elk item op het menu de baten zo goed mogelijk en probeer deze te kwantificeren.
- (v) Gebruik UDV niet om nieuwe technologieën te pushen, maar beperk de UDV tot de essentiële voorzieningen;
- (vi) Beperk de UDV tot een minimaal basispakket; laat de markt vrij een gedifferentieerd aanbod erboven te bewerkstelligen. (Economische verstoringen worden zo geminimaliseerd.)

3. Wat zijn de kosten van UDV?

Het principe is dat alleen vermijdbare kosten worden meegenomen; de UDV-kosten zijn gelijk aan de winstderving die het UDV-houdende bedrijf ten gevolge van de UDV ondervindt. Kosteninschattingen zijn zeer verschillend in verschillende landen. Ook de opbrengsten die met UDV verbonden zijn mogen niet verwaarloosd worden. Onze aanbevelingen met betrekking tot dit punt zijn:

- (i) In de telecomsector worden de kosten van UDV in het Verenigd Koninkrijk veel lager ingeschat dan in Nederland. De verklaring hiervoor is onduidelijk, temeer daar bij de bepaling van de kosten van dezelfde methodologie gebruik gemaakt werd. Ga na of de kosten in Nederland wellicht te hoog zijn ingeschat.
- (ii) Het bureau Analysys schrijft in haar rapport aan HDTP: “the study has been undertaken over a relatively short time scale, and it has not been possible to collect

sufficient data to accurately estimate every input to the calculations. The results presented here therefore represent our best estimates given the time and data available.” Gezien het boven, in (i) gestelde, is het zinvol Analysys of een ander bureau, opdracht te geven tot een uitgebreider vervolgonderzoek dat inzicht geeft in de betrouwbaarheid van de schatting van de UDV-kosten.

- (iii) De kosten voor de verschillende UDV-componenten (bijv. In telecom: tengevolge van onrendabele gebieden, onrendabele klanten, onrendabele activiteiten) zouden op de meest gedetailleerde manier (per activiteit) gepresenteerd moeten worden, dit om de kosten zo goed mogelijk met de baten te kunnen vergelijken (Vergelijk ook 2 (iii)).
- (iv) Ook de baten die aan het dragen van UDV verbonden zijn mogen niet verwaarloosd worden. In de telecomsector worden deze baten in Zweden en in het Verenigd Koninkrijk meegenomen en worden ze als substantieel ingeschat, in dezelfde orde van grootte als de kosten. In Nederland werden deze baten in het rapport van Analysys niet gekwantificeerd. OPTA kan gevraagd worden een raming van de UDV-baten te maken, ze mogen niet buiten beschouwing blijven.

4. Concurrentie om of met de UDV?

- (i) UDV moet niet als één goed gezien worden maar als een pakket, bijvoorbeeld de verplichting een regio te beleveren kan gescheiden worden van de verplichting voor minder draagkrachtigen een speciaal arrangement aan te bieden.
- (ii) Voor elk onderdeel van het pakket kan dan nagegaan worden of dit al dan niet met schaalvoordelen verbonden is. Indien dit niet het geval is verdient concurrentie op dat UDV-onderdeel (“pay or play”) nadere aandacht.

5. Hoe moet de UDV-aanbieder geselecteerd worden?

De alternatieven zijn aanwijzing (command) en zelfselectie (market). Selectie van de UDV aanbieder via het marktmechanisme heeft (theoretische) voordelen omdat zo de UDV-kosten geminimaliseerd kunnen worden. Rekening moet echter gehouden worden met het feit dat de ex-monopolist een voorsprong in de markt heeft die eventueel geneutraliseerd moet worden. Onze voorstellen op dit punt zijn:

- (i) Door de UDV eenzijdig, en zonder compensatie, bij de ex-monopolist te leggen kan toetreding bevorderd worden. De telecommarkt in het Verenigd Koninkrijk biedt een

voorbeeld van deze situatie, waaruit belangrijke lessen getrokken kunnen worden. (Zie Appendix 1 voor meer details)

- (ii) Voor elk onderdeel uit het UDV-pakket waar monopolistische aanbidding vanwege schaalvoordelen de voorkeur geniet, moet nagegaan worden of dit het beste kan worden toegewezen of aanbesteed. Daar waar aanbesteding mogelijk is kan het beste een veilingsprocedure gebruikt worden, omdat aldus de kosten voor het totale UDV-pakket geminimaliseerd kunnen worden.
- (iii) Om de kosten te minimaliseren dient de overheid te zorgen voor een ‘level playing field’ tijdens de veilingsprocedure; in het bijzonder moet de natuurlijke informatievoorsprong van de ex-monopolist zoveel mogelijk geneutraliseerd worden. De overheid, de consument en de sector hebben er baat bij zoveel mogelijk informatie over de UDV-kosten publiek te maken. De sectorale toezichthouder zou als taak moeten hebben periodiek over de kosten te rapporteren.
- (iv) De Nederlandse Telecomwet voorziet in het (lokaal) veilen van het recht op UDV. De voorstellen zijn toe te juichen, maar wellicht is nog winst te boeken door de veiling anders vorm te geven. Een suggestie is de huidige UDV-houder zijn bod eerst te laten openbaren. Nader onderzoek naar deze asymmetrische veilingsvorm is gewenst.
- (v) Het belang van een goede veilingvorm mag niet onderschat worden. De Nederlandse overheid kan niet bogen op een goed “track record” op dit gebied; de veilingvorm die bij DCS-1800 gebruikt werd liet te wensen over.
- (vi) Ook in landen die reeds verder in het liberalisatieproces gevorderd zijn, is nog relatief weinig ervaring opgedaan met concurrentie om het recht de UDV te mogen vervullen. Het werk dat door de door OFTEL ingestelde Working Party zal worden gedaan kan belangrijke inzichten opleveren. Het blijft daarom interessant de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk te blijven volgen.

6. Hoe moet de UDV gefinancierd worden?

Een scala aan mogelijkheden is beschikbaar, variërend van algemene belastingen tot allerlei vereveningsmechanismen (gebruiksbelasting, toegangstarieven, omzetbelasting, winstbelasting). Elk genoemd mechanisme komt wel in een land of sector voor. Onze aanbevelingen zijn:

- (i) Allereerst moet worden nagegaan of financiering überhaupt nodig is; UDV is immers

niet alleen een plicht, maar ook een recht waar opbrengsten aan verbonden zijn. De Zweedse en Britse autoriteiten in telecom kwamen bijvoorbeeld tot de conclusie dat de UDV-baten zo groot zijn, dat subsidie niet nodig is.

- (ii) Financiering van UDV via een opslag op de interconnectietarieven is ongewenst, het is aan te bevelen een UDV-fonds (al dan niet virtueel) in te stellen.
- (iii) Bijdragen aan dit UDV-fonds van aanbieders en consumenten zijn te rechtvaardigen op basis van netwerkexternaliteiten, alle partijen profiteren immers van het feit dat UDV een groter netwerk in stand houdt. (Zie § 9 voor details)
- (iv) Op grond van het profijtbeginsel ligt het het meest voor de hand om het UDV-fonds te financieren met behulp van een gebruiksbelasting (waarbij rendabele klanten belast worden voor het “gebruik” dat zij van onrendabele diensten/klanten maken). Indien dit technisch niet uitvoerbaar is, zou als alternatief een omzetcriterium gebruikt kunnen worden, waarbij alleen de omzet op de binnenlandse basisdienst wordt meegenomen.
- (v) Daarnaast is het gewenst aan duidelijk gedefinieerde groepen van consumenten gerichte subsidies te verstrekken in de vorm van vouchers. (Zie § 5 voor details)

APPENDIX 1: UDV IN HET VERENIGD KONINKRIJK

A1.1 UNIVERSAL SERVICE IN UK TELECOM

Sinds 1981 is het Britse beleid ten aanzien van de telecom-industrie er een van privatisering en liberalisering. Voor een soepel verloop van *privatisering* van British Telecom (BT) was steun nodig van haar management. Om deze steun te krijgen, besloot de overheid om BT niet op te splitsen en haar zowel lokale als lange-afstandsdiensten te laten aanbieden. Het liberaliseringsbeleid is in sterke mate bepaald door de zgn. *duopoly policy*. Dit houdt in dat de Britse overheid prioriteit gaf aan het creëren van een levensvatbare concurrent voor BT. Hiervoor hanteerde de overheid de volgende instrumenten. Ten eerste werd door middel van prijsregulatie een gunstige concurrentie-positie voor de concurrent van BT gecreëerd. Ten tweede werd aan BT een *universal service obligation* (UDV) opgelegd terwijl haar concurrent was toegestaan zich exclusief te richten op de meer winstgevende segmenten van de markt. Ten derde werd tot 1991 door middel van een licentie-systeem de telecom-markt afgeschermd van verdere toetreding. In 1982 werd Mercury een licentie toegewezen die haar het recht gaf tweede Britse aanbieder van vaste telefoonverbindingen te worden. In 1986, na het vastleggen van regels voor interconnectie, werd de concurrentie van Mercury effectief, zodat het vanaf dat moment lange-afstandsdiensten kon aanbieden. Na 1991 werden meer licenties toegewezen aan bijvoorbeeld kabel-tv bedrijven. In de komende paragrafen wordt het Britse beleid in meer detail beschreven.

PRIJSREGULERING VAN EINDPRODUKTEN

British Telecoms prijzen worden gereguleerd door het opleggen van een RPI-X *price cap*. Dit houdt in dat het gewogen gemiddelde van de groeivoeten van geregleerde prijzen van boven begrensd is door de groeivoet van de *Retail Price Index* (RPI) minus X%. De RPI is de index van consumentenprijzen in de UK. De wegingsfactor voor een goed is de relatieve bijdrage van dit goed aan de totale opbrengst in het voorgaande jaar. In het “mandje” van geregleerde prijzen zitten o.a. lokale gespreksprijzen en lange-afstands gespreksprijzen. De X-factor en de inhoud van het “mandje” kunnen slechts eens in de vier jaar door de telecom-regulator (OFTEL) worden bijgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de kosten van kapitaal,

verwachte groei van productiviteit en vraag en de ontwikkeling van concurrentie. Dit betekent dat BT enige vrijheid heeft om relatieve prijzen te veranderen. Deze vrijheid wordt vaak ingeperkt door aanvullende plafonds op veranderingen van individuele prijzen. In de loop van de tijd was de algemene trend om de X-factor te vergroten (scherpere prijsplafonds) en het aantal goederen dat onder *price cap* regulatie valt te vergroten. Zo was aanvankelijk X gelijk aan 3, terwijl deze nu 7.5 is en zijn in 1991 internationale telefoongesprekken aan het “mandje” toegevoegd.⁶⁹

PRIJSREGULERING VAN INTERCONNECTIE

BT is (natuurlijk) monopolistische aanbieder van lokale telecom-diensten. Hiernaast is BT een grote aanbieder van lange-afstandsdiensten. Met uitzondering van bijvoorbeeld de exploitatie van een lokaal netwerk in de City of London, verzorgt Mercury alleen lange-afstandsdiensten voor de UK. Voor effectieve concurrentie in het aanbieden van vaste telefoongesprekken, waarvoor zowel lokale als lange-afstandsdiensten noodzakelijk zijn, is een goede keuze van interconnectie- prijzen essentieel. Aanvankelijk werd het aan BT en Mercury overgelaten om door middel van onderhandelingen tot overeenstemming over interconnectie-condities te komen. Nadat bleek dat de onderhandelingen tussen de twee partijen geen resultaat hadden, werden interconnectie-prijzen door de OFTEL gereguleerd. In de 1985 *Interconnection Determination* werd het volgende vastgelegd. Mercury betaalt voor alle directe kosten voor interconnectie en betaalt een per-minuut prijs voor gebruik van BT's lokale netwerk. Tenzij BT of Mercury deze regeling willen veranderen, vallen de interconnectie-prijzen binnen een RPI-3 regime. De jaarlijkse vaste kosten van het aanbieden van lokale telecomdiensten (bestaande uit afschrijvingen en kosten van onderhoud het van netwerk en programmatuur voor switches) en opportuniteits-kosten voor het beschikbaar stellen van capaciteit op het lokale net (het zogenaamde *access deficit*) worden niet door de interconnectie-prijzen gedekt. Deze interconnectie-bepaling is gericht op het versterken van Mercury's positie in de Britse

⁶⁹) De volgende eigenschappen van *price cap* regulatie worden als belangrijke voordelen gezien. Ten eerste geeft de regulatie van prijzen)) in tegenstelling tot de regulatie van winst)) een prikkel aan het gereguleerde bedrijf tot verhogen van de produktieve efficiëntie (optimale kostenreduktie). Door zich te binden aan een vaste periode tussen *price cap* herzieningen en het hanteren van prijsregulatie stimuleert de regulator dynamische efficiëntie (innovatie). Ten tweede geeft het het gereguleerde bedrijf de vrijheid relatieve prijzen te veranderen en nieuwe tariefvormen te ontwikkelen zonder de licentie open te breken.

telecom-markt. Het maakt deel uit van de Britse *duopoly policy*.

BT'S UNIVERSAL SERVICE OBLIGATIONS

Naast het vaststellen van voordelige interconnectie-tarieven voor Mercury, hanteert de Britse overheid de *universal service obligation* (UDV) voor BT als een instrument in haar *duopoly policy*. De UDV voor BT omvat, naast het aanbieden van lange-afstandsdiensten, het aanbieden van lokale telefoon-diensten voor de hele UK. Deze verplichting staat omschreven in BT's licentie:

“The Licensee shall provide to every person who requests the provision of such services at any place in the Licensed Area:

(a) voice telephony services; and

(b) other telecommunication services consisting in the conveyance of Messages

by means of the Applicable Systems, except to the extent that the Director [General of Telecommunications] is satisfied that any reasonable demand is to be met by other means and that accordingly it would not be reasonable in the circumstances to require the Licensee to provide the services requested; and the Licensee shall ensure that Applicable Systems are installed, kept installed and run for those purposes.”

[Condition 1 of BT's Licence, zoals geciteerd in Cave *et al.* (1994).]

Dit betekent dat BT een UDV heeft waaronder het aanbieden van lokale telefoondiensten valt. Het aanbieden van lokale telefoondiensten vergt hoge vaste kosten. Deze vaste kosten zijn de belangrijkste kosten van BT's *access deficit*. Omdat OFTEL gekozen heeft voor pro-competitieve interconnectie-prijzen, is BT voor het dekken van deze vaste kosten aangewezen op opbrengsten uit het aanbieden van finale goederen (lokale en lange-afstandsdiensten). De (*price cap*) regulering van tarieven voor lokale en lange-afstandsdiensten, biedt enige ruimte voor kruissubsidies tussen deze twee diensten. De grootte van deze ruimte wordt echter bepaald door de scherpste van de *price cap* en de verplichtingen van BT's concurrent Mercury.

Uit de licentie-tekst blijkt dat BT de verplichting heeft diensten in de hele UK aan te bieden: zowel winstgevend als verliesgevend regio's. Het is BT hierbij niet toegestaan te

discrimineren tussen regio's: BT is verplicht een zgn. geografisch gemiddeld tarief te hanteren. Verder is BT verplicht zowel commercieel interessante als oninteressante telefoongebruikers te bedienen. Voor commercieel oninteressante telefoongebruikers is BT verplicht een *Light User Scheme* (LUS) aan te bieden. Dit tarief voorziet in een vergoeding voor klanten die weinig bellen.⁷⁰ De notitie *Access to the Telephone* (03/'96) geeft het volgende aan (gebaseerd op tarieven van 11/'95). Klanten die minder dan £10.80/kwartaal (excl. BTW) aan gesprekskosten hebben, krijgen voor iedere 10p onder deze grens van BT 11.8p terug. Deze vergoeding drukt de abonnementskosten voor lichte gebruikers. Een verdere UDV voor BT is het plaatsen en/of onderhouden van voldoende telefooncellen in de UK.

Mercury heeft alleen de verplichting om een aantal lange-afstands-switches en -lijnen aan te bieden:

“The Licensee shall install, keep installed and run the Applicable Systems in such a way as to provide by the end of the period of:

- (a) two years after the grant of this Licence Nodes at or near fifteen [major cities in England]; and
- (b) five years after the grant of this Licence Nodes at or near [four specified cities in Scotland and Wales]

and the Licensee shall ensure that circuits comprised in the applicable Systems or in earth-orbiting apparatus are provided for the conveyance of Messages between such Nodes as have been installed.

The Licensee shall install, keep installed and run the Applicable Systems in such a way as to provide further Nodes and circuits comprised in the Applicable Systems and installed in other parts of England, Northern Ireland, Scotland and Wales, wherever their installation is in the opinion of the Licensee practicable and consistent with the sound commercial development of the Applicable Systems.”

⁷⁰) Naast het aanbieden van een LUS wil de telecom-regulator BT verplichten tot het aanbieden van een zgn. *Lifeline* service pakket. Tegen betaling van een laag abonnementstarief kunnen klanten telefoongesprekken ontvangen en gratis noodnummers bellen. Zo'n pakket moet klanten aantrekken die zich niet laten aansluiten uit angst schulden op te bouwen. Tussen *Lifeline* en LUS worden de volgende alternatieven gesuggereerd: het vastleggen van een vaste, vooraf te betalen bellimiet voor uitgaande gesprekken, of een *pay as you go* systeem gebaseerd op telefoonkaarten.

[Zoals geciteerd in Cave *et al.* (1994).]

Omdat Mercury geen verplichting heeft tot het aanbieden van lokale telefoondiensten, kan het zich toeleggen op het bedienen van de winstgevende segmenten van de markt. Dit wil zeggen dat Mercury een strategie van *creamskimming* zal toepassen. Een dergelijke strategie vermindert BT's winst. Het kan zelfs de opbrengst van BT zodanig verstoren dat deze niet toereikend is om de met haar UDV verbonden *access deficit* te financieren. De vraag is daarom of de X-factor in de *price cap* ruim genoeg is om de met UDV verbonden (vaste netwerk) kosten te dekken, gegeven een *creamskimming*-strategie van Mercury. De volgende paragraaf geeft een indicatie van het antwoord op deze vraag.

ACCESS DEFICIT CONTRIBUTION

BT beweert dat haar UDV, in combinatie met gereguleerde eindproduct- en interconnectie-tarieven, een verlies oplevert. Zij dringt daarom aan op een *access deficit contribution* van haar concurrenten. In een *OFTEL Consultative Document* van februari 1997 geeft BT's regulator aan niet van plan te zijn om BT tegemoet te treden in het financieren van haar *access deficit*. Zij doet dit na een uitgebreide kosten-baten-analyse. In de volgende alinea's volgt een samenvatting van de gehanteerde argumenten.

Als kostendrijvers van de UDV worden oneconomische gebieden, oneconomische klanten en telefooncellen onderscheiden. OFTEL schat de kosten van UDV in 1995/96 als in tabel 1.

	UDV-kosten (£miljoen)	Aantal lijnen in verhouding tot totaal
Oneconomische gebieden	10-15	< 0.5% van UK-lijnen
Oneconomische klanten	45-55	6%-7% van UK-lijnen
Oneconomische cellen	10-15	ongeveer 20% van BT cellen
Totaal	65-85	

[Tabel 1, zoals gepresenteerd in OFTEL (12/1997)]

Om andere telecom-aanbieders niet te laten betalen voor de inefficiëntie van BT, vergeleek OFTEL BT's produktiekosten met die van de best presterende lokale telecom-aanbieder in de USA. Na correctie met de resulterende 5% efficiëntiekorting komt OFTEL op de volgende schatting van gecorrigeerde kosten.

	UDV-kosten na efficiëntie-correctie (£ miljoen)
Oneconomische gebieden	5-10
Oneconomische klanten	30-40
Oneconomische cellen	10-15
Totaal	45-65

[Tabel 2, als in OFTEL (12/1997)]

In 1995/96 maakte BT een winst (na belastingen) van circa £2 miljard. Haar omzet in die periode was rond de £14 miljard. De totale UDV-kosten in verhouding tot de omzet van BT zijn daarom zo'n 0.4%.

Voor toekomstige kosten worden de volgende ramingen gemaakt. Voor de oneconomische gebieden verwacht OFTEL dat de UDV-kosten flink (tot 50%) kunnen dalen door vaste kabelnetwerken in sommige dunbevolkte gebieden te vervangen door vaste radiotoegang (*fixed radio access*). Voor de oneconomische klanten is een mogelijke kostendaling sterk afhankelijk van het beschikbaar komen van nieuwe tariefschema's die beter in staat zijn economische van oneconomische klanten te onderscheiden. Voor de telefooncellen is al voorzien in een versoepeling van regels met betrekking tot de (ver)plaatsing van cellen naar betere lokaties, wat moet leiden tot een kostenverlaging. Gegeven deze nieuwe mogelijkheden verwacht OFTEL dat op korte termijn de totale kosten van UDV niet zullen stijgen.

Het voldoen aan de UDV veroorzaakt niet alleen kosten voor BT, maar genereert ook baten voor haar. Het bedienen van oneconomische regio's en klanten genereert drie soorten baten voor BT. Ten eerste vergroot BT, door het bedienen van oneconomische klanten en regio's, de kans dat deze bij BT blijven nadat ze economisch worden. Dit *life cycle effect* zal echter niet erg groot zijn. Als belangrijker generator van uit UDV voortvloeiende baten voor BT wordt

haar alomtegenwoordigheid in de UK beschouwd. De daarmee gepaard gaande naamsbekendheid genereert baten voor BT. Als derde type baten worden de baten die voortvloeien uit het verbeteren van de bedrijfsreputatie door te voldoen aan de UDV gezien. Het aanbieden van telefooncellen (met daarop BT's logo) is voor BT een lukratieve manier om haar naamsbekendheid te vergroten.

Na vergelijking van BT's kosten van UDV met haar baten concludeert de telecom-regulator dat het niet nodig is om BT bij te staan in het financieren van haar UDV. Men moet wel rekening houden met het feit dat de data waarop deze kosten-baten-analyse is gebaseerd, en met name aan de kant van de baten, niet altijd scherp te meten was.

SCENARIO'S VOOR FINANCIERING VAN UDV

Mocht in de toekomst financiering van de met UDV verbonden kosten noodzakelijk blijken, dan geeft Armstrong *et al.* (1994) daartoe vijf remedies:

1. Een per-minuut interconnectie-prijs vaststellen op een voldoende hoog niveau om het *access deficit* te dekken;
2. Concurrenten verplichten tot het maken van een *lump-sum* betaling voor het *access deficit* en interconnectie-prijzen dicht bij de marginale kosten van interconnectie zetten;
3. Een directe publieke subsidie aan BT ter financiering van de *access deficit*;
4. UDV ook aan concurrenten opleggen;
5. Toestaan van grotere kruissubsidies van BT om zo het *access deficit* te dekken.

Remedie (1) verstoort concurrentie in lange-afstandsdiensten tussen BT en haar concurrenten omdat het de kosten van concurrenten verhoogt. Concurrenten van BT in de lange-afstandsmarkt worden gehandicapt door de bekende verticale externaliteit van *double marginalization*. BT blijft een interconnectie-prijs gelijk aan marginale interconnectie-kosten hanteren bij het berekenen van haar optimale tarieven. De tweede remedie kan problematisch zijn in verband met problemen van efficiënte kostentoewijzing. Hierover meer in de volgende alinea. Remedie (3) kan verstoring werken omdat er sociale kosten verbonden zijn met het heffen van belastingen, die voor een dergelijke subsidie nodig zijn. Verder is het bij de overheid

onvoldoende informatie over de hoogte van het te subsidiëren bedrag. BT heeft een prikkel om haar UDV-kosten te overdrijven. Het onderdrukken van deze prikkel (door het kiezen van een *second-best* subsidieschema) is kostbaar. De vierde remedie kan leiden tot inefficiënte duplicatie van vaste (netwerk) kosten. Ook toestaan van grotere kruissubsidies kan door BT worden aangewend om anti-competitieve doeleinden te bereiken. Door een grotere vrijheid in het schuiven met kosten, krijgt BT een grotere vrijheid om met opbrengsten uit (natuurlijk) monopolistische activiteiten het aanbieden van haar concurrerende activiteiten te subsidiëren. Dit kan leiden tot uittreding van concurrenten of verminderde toetreding van potentiële concurrenten en daardoor tot inefficiëntie.

De Britse telecom-regulator ziet het meest in de tweede optie: het oprichten van een *access deficit*-fonds waaraan BT's concurrenten bijdragen. Omdat het oprichten en in stand houden van een onafhankelijke instantie voor het innen van de bijdragen hoge administratiekosten met zich meebrengt, verkiest OFTEL een zgn. virtueel fonds. Hierin stromen bijdragen direct naar BT. Op basis van OFTEL's rekenregels en door OFTEL verstrekte informatie over de betalers maakt BT de rekening voor haar concurrenten op. De te hanteren rekenregel zou gebaseerd moeten zijn op de opbrengsten van de betalers. Een alternatieve rekenregel is gebaseerd op de (netwerk-externaliteit) voordelen die de betalers' klanten genieten van de UDV. Hoewel deze regel theoretisch zin heeft, is het in de praktijk moeilijk te implementeren. Terwijl voordelen voor consumenten slecht meetbaar zijn, zijn opbrengsten van bedrijven eenvoudiger te meten.

Niet alleen een goede organisatie van het financieren van de netto UDV-kosten, maar ook de organisatie van het toewijzen van de UDV is onderzocht. De Britse telecom-regulator, OFTEL, oppert in haar Consultative Document *Universal Telecommunication Services* (2/97) verder het idee om UDVs te veilen onder telecom-aanbieders. Het goed dat geveild wordt is een specifiek gebied dat zowel potentieel winstgevende als verliesleidende regio's bevat. Telecom-aanbieders bieden een subsidie waarvoor ze nog net bereid zijn aan de UDV binnen het gebied te voldoen. Het voordeel van een veiling is dat het een goede indicatie geeft van de kosten die verbonden zijn met het voldoen aan de UDV. Verder wordt de UDV toegewezen aan de meest efficiënte bieder. Een probleem met een dergelijk scenario kan zijn dat er te weinig bidders zijn om voor een UDV-gebied werkelijk competitieve veilingen te hebben. Om collusie tegen te gaan wordt afgezien van een veiling in meerdere ronden, wordt voorgesteld

om voor gesloten biedingen te kiezen en wordt een reserveringsprijs geopperd. Een dergelijk veilingontwerp kan echter het zgn. *winner's curse* probleem vergroten.

OFTEL's tweede optie ter financiering van de UDV-kosten is het zgn. *pay or play*. Hierbij zouden de UDV-kosten uit een fonds worden vergoed. Iedere aanbieder in de industrie levert in principe een bijdrage aan het fonds. De UDV is opgesplitst in een aantal deelverplichtingen. BT vervult ieder deel, tenzij andere bedrijven zich aanmelden om delen van de plicht voor hun rekening te nemen. Zo'n bedrijf hoeft in dat geval voor het betreffende deel van de UDV geen bijdrage aan het fonds te leveren. Door het aanbieden van de UDV-diensten bepaalt de aanbieder netto-bijdragen aan het fonds. Een telecom-bedrijf met een comperatief voordeel in het aanbieden van een UDV-dienst heeft er baat bij deze vrijwillig aan te bieden. Bedrijven zonder een dergelijk voordeel zullen een bijdrage leveren aan het fonds. Dit is verbeterd allocatieve efficiëntie. Verder kan het bedrijven stimuleren om te investeren in efficiëntieverhogende technologie voor het goedkoper aanbieden van UDV-diensten. Dat wil zeggen, het kan dynamische efficiëntie in de industrie verhogen. Hoewel het *pay-or-play*-systeem in potentie tot efficiëntieverbeteringen kan leiden, brengt het voor de regulator hoge implementatiekosten met zich mee. Het meten van kosten en opbrengsten, die het dragen van een deel van de UDV voor individuele bedrijven met zich meebrengt, is namelijk moeilijk voor de regulator. Vertrouwen op kosteninformatie van bedrijven zelf is niet compatibel met de prikkels van deze bedrijven. Omdat het *pay-or-play*-systeem meer concurrentie in de toewijzing van de UDV introduceert in vergelijking tot aanwijzing van BT, zal BT een grotere prikkel hebben om haar UDV-kosten waarheidsgetrouw weer te geven.

Hoewel *pay or play* meer concurrentie in het toewijzen van de UDV toelaat, is het minder competitief dan een veiling. Bij een veiling wordt zowel de toewijzing als het te subsidiëren bedrag aan de markt overgelaten. In het geval van *pay or play* ligt het te subsidiëren bedrag vast en is alleen de identiteit van de UDV-vervuller uitkomst van marktwerking.

In een recente verklaring van juli 1997 van telecom-regulator OFTEL werden de meeste voorstellen uit het consultatieve document van februari 1997 overgenomen. Op verschillen of interessante discussiepunten gaan tenslotte kort in.

Voor het tegemoetkomen aan de UDV wordt BT grotere vrijheid gegeven bij het ontwikkelen

van producten. OFTEL legt de algemene doelstelling van een tariefschema vast en staat BT toe voorstellen te ontwikkelen die aan de doelstellingen beantwoorden.

Op netto kosten van UDV was weinig kritiek, maar de omvang van de UDV-baten vond BT fors overdreven. BT vond de nauwkeurigheid van de berekeningen niet voldoende. OFTEL gaf de onnauwkeurigheid toe, maar vond het aangevoerde materiaal van BT even twijfelachtig. OFTEL blijft van mening dat de orde van grootte van de baten overeind blijft staan en verandert haar voorstellen niet. Een gerelateerd kritiekpunt van BT betrof de nieuwe kosten die gepaard gaan met nieuwe tariefschema's voor oneconomische gebruikers (de zgn. *Residential Limited Service Scheme*). BT beweert dat deze kosten waarschijnlijk niet worden gedekt door baten. OFTEL ontkent dit en beweert dat kosten alleen maar makkelijker en sneller zichtbaar worden. Baten ontwikkelen zich geleidelijker en langzamer, aldus OFTEL. Kortom, OFTEL blijft erbij dat het niet bewezen is dat BT als UDV-verlener een oneerlijke financiële last draagt als gevolg van zijn UDV. Voor het beter berekenen van kosten en baten is een Werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers uit de telecom-industrie en onafhankelijke experts.

Hoewel er nu nog niets geregeld hoeft te worden voor de financiering van BT's UDV, blijft OFTEL dit punt onderzoeken. De introductie van concurrentie in het voorzien in de UDV is met interesse ontvangen door de geconsulteerden. Veilen van de voorziening van UDV voor oneconomische gebieden is gestuit op scepsis. Er was meer enthousiasme voor het veilen van de plicht tot het aanbieden van specifieke diensten en voor het concept *pay or play*. Bovengenoemde Werkgroep moet een "Blauwdruk" ontwikkelen waarin wordt voorgescheven hoe het financieringsmechanisme er uit zou moeten zien. In het geval BT niet meer bereid is de UDV te dragen omdat er ondragelijke kosten mee gemoeid gaan, heeft OFTEL al vast een Blauwdruk klaarliggen om toe te passen. In 1999 wordt rapport uitgebracht.

CONCLUSIE

Het beleid van de Britse overheid met betrekking tot UDV in de telecom-industrie kan worden begrepen vanuit het perspectief van haar privatiseringsplannen en haar *duopoly policy*. Als de Britse overheid zich geen snelle privatisering van BT tot doel had gesteld (of als het

management van BT niet sterk gekant was tegen opsplitsing van BT), dan zou opsplitsing van BT in een lange-afstands- en lokale aanbieder(s) enkele van de huidige problemen hebben voorkomen. De prikkel om anti-competitieve interconnectie-tarieven te kiezen zou kleiner zijn en daarom zou voor een eenvoudiger, meer doorzichtige manier van regulering en concurrentie-beleid kunnen worden gekozen. Opsplitsen van het gevestigde telecom-bedrijf in een aanbieder van monopolistische diensten en een aanbieder van competitieve diensten voorkomt verstoringen in prikkels en de nodige correctie daarvan. Het vereenvoudigt de taak van een telecom-regulator en stelt hem in staat effectiever te reguleren. Instrumenten, zoals interconnectie-tarieven, hoeven niet gebruikt te worden om meerdere doelen, zoals het voorkomen van anti-competitieve praktijken en het dekken van de *access deficit*, te dienen en kunnen daardoor effectiever worden ingezet.

Aanvankelijk heeft de Britse telecom-regulator, OFTEL, het opleggen van UDV aan de dominante, verticaal geïntegreerde British Telecom gebruikt als instrument voor haar *duopoly policy*. Nu en voor de nabije toekomst verwacht OFTEL dat baten die verbonden zijn aan UDV opwegen tegen haar kosten. Externe financiering van het *access deficit* acht OFTEL niet noodzakelijk. Mocht het wel nodig worden in de toekomst, dan wordt de voorkeur gegeven aan het introduceren van concurrentie in het toewijzen van te dragen UDV's. Indien deze concurrentie effectief is, kan dit leiden tot een efficiëntere vervulling van de UDV en tot informatie over de daadwerkelijke netto-kosten van de UDV.

BRONNEN

Armstrong, Cowan and Vickers "*Regulatory Reform: economic analysis and British Experience*", The MIT Press, 1994 (Regulation of Economic Activity Series)

Cave, Milne, and Scanlan "*Meeting Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Sector*", Report to DG IV, CEC, March 1994

DIEL "*Access to the Telephone - A Right or a Luxury?*", Information Note 3/96

[website <http://www.oftel.gov.uk/consumer/diel1.htm>]

OFTEL “*Universal Telecommunications Services: proposed arrangements for Universal Service in the UK from 1997*”, Consultative Document 2/97,
[website: <http://www.oftel.gov.uk/consumer/uniserv2/contents.htm>].

OFTEL “*Universal Telecommunications Services*”, Statement 7/97,
[website: http://www.oftel.gov.uk/consumer/univ_2.htm]

A1.2 UNIVERSAL SERVICE IN UK RAIL

De *Railway Act 1993* heeft voor de Britse spoorwegindustrie veel veranderingen op gang gebracht. De wet regelt het oprichten van twee onafhankelijke regulerende instanties: de *Rail Regulator* en de *Franchising Director of Passenger Rail Franchising*. Ze zorgt voor de opsplitsing van het spoornetwerkbeheer en het aanbieden van vervoer. Het onafhankelijke bedrijf *Railtrack* beheert het netwerk, terwijl individuele *train operating companies* (TOCs) concurreren voor het aanbieden van diensten over dit netwerk. Ten slotte geeft de wet aan hoe concurrentie tussen spoorwegmaatschappijen georganiseerd moet worden. In de volgende paragrafen worden de gevolgen van deze veranderingen voor de *universal service obligation* (USO) besproken.

THE RAIL REGULATOR

De *Railway Act 1993* voorziet in de oprichting van de *Rail Regulator*. Haar functies zijn het reguleren van treinprijzen, toezien op eerlijke toegang tot het spoornet en het reguleren van kwaliteit van het netwerk en vervoer. Net als in de telecom-industrie is gekozen voor RPI-X *price cap* regulering van treinprijzen. Voor een periode van vier jaar wordt de X-factor vastgelegd. Tot de eeuwwisseling wordt X op 1% gesteld. Overeenkomsten voor toegang tot het spoornet (inclusief stations en seinen) komen tot stand na onderhandelingen tussen de netwerkbeheerder en gebruiker van het net. De regulator ziet erop toe dat een gebruiker niet de toegang tot het spoornet kan worden ontzegd. Kwaliteit wordt gereguleerd door het stellen van eisen aan onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk, vernieuwing van materieel en door het opleggen van financiële straffen in geval van vertragingen, achterstallig onderhoud van het netwerk of materieel.

THE FRANCHISING DIRECTOR

Naast de *Rail Regulator* creëert de *Railway Act 1993* de *Franchising Director*. Deze directeur organiseert de concurrentie om het spoor. Spoorwegdiensten voor passagiers in de UK zijn verdeeld in 25 passagiersoperaties. Voor iedere operatie organiseert de directeur een veiling. Tussen TOCs wordt een *franchise* geveild die de winnaar verplicht om als monopolistische aanbieder op bepaalde lijnen spoordiensten aan te bieden. Een *franchise* heeft een looptijd van maximaal 15 jaar. De universele dienstverlening verplichtingen van een *franchise*-houder bestaan eruit zowel in als buiten de spits passagiersdiensten aan te bieden. Verder moeten ook minder winstgevende regio's worden voorzien van diensten. De UDV-kosten van de winnende TOC worden door de *Franchising Director* gedekt door een subsidie, die in de *franchise* is vastgelegd. Over de looptijd van een *franchise* daalt de subsidie. Voor toekomstige te innen bedragen, is een zgn. *Consolidated Fund* opgericht De *Railways Act 1993* (section 29 (6), (7)) bepaalt dat:

“(6) Any sums received by the Franchising Director in consequence of the conditions of a franchise agreement shall be paid into the Consolidated Fund.

(7) Any sums required by the Franchising Director for the payment of any grant, or for the making of any other payment, in consequence of any condition or other provision of a franchise agreement shall be paid by the Secretary of State out of money provided by Parliament.”

Omdat voor iedere passagiersoperatie de aanbieder monopolist met UDV is, kan deze opbrengsten uit winstgevende activiteiten gebruiken voor het financieren van verliesgevende activiteiten. Als er voldoende concurrerende bidders zijn, zorgt een goed georganiseerde veiling ervoor dat de bidder met laagste kosten wint. *Franchises* worden in kleine hoeveelheden aangeboden. De eerste tranche bestond uit drie *franchises*. *The Economist* (23/01/'96) geeft hiervoor de volgende reden: “*If early experiments go awry, the signals can be turned to red; Mr MacGregor [British Transport Secretary] concedes that privatisation may take 12 years to complete. If things go well, more competition may be injected sooner*”. Naast het management van de voormalige *British Rail* hebben voornamelijk busmaatschappijen een bod gedaan op de aangeboden contracten. Door de ervaring die zij hebben opgedaan

tijdens hun eigen privatisering, tien jaar daarvoor, hebben de busmaatschappijen nu het merendeel van de contracten in handen.

Er is in de UK gekozen voor concurrentie *om* het spoor en niet voor concurrentie *op* het spoor. Als toetreding van aanbieders zonder UDV zou zijn toegestaan, dan zouden deze concurrenten zich alleen richten op winstgevende marktsegmenten (zgn. *creamskimming*) en zou de UDV-houder netto meer verlies lijden, wat hogere subsidies voor de *Franchising Director* betekent. Toetreding van aanbieders met UDV zou leiden tot duplicatie van subsidies. Het enige voordeel in deze situatie zou kunnen zijn dat de regulator de prestaties van aanbieders met elkaar kan vergelijken en daardoor “scherper” kan reguleren. *Franchises* voor goederenvervoer over de rails zijn landelijk.

RAILTRACK

Het spoornetwerk en de seinen worden beheerd door *Railtrack*. Volgens instructies van de *Rail Regulator* pleegt dit recent geprivatiseerde bedrijf onderhoud aan het net. Inkomsten hiervoor komen voornamelijk uit *access charges*, die in toegangsovereenkomsten zijn vastgelegd. Toegangsovereenkomsten voor gebruik van rails, stations en/of seinen hebben meestal een looptijd van vijf jaar. De USO voor *Railtrack* bestaat uit de verplichting om enkele verliesleidende lijnen open te houden.

CONCLUSIE

Voor de Britse spoorwegen is gekozen voor een organisatie van de industrie waarin alleen aan (lokale) monopolisten een universele service verplichting wordt opgelegd. Dit betekent dat het afdoende is om als overheid de UDV-kosten door middel van een subsidie te dekken. Dit gebeurt in de UK. Door het organiseren van concurrentie om het spoor en het toewijzen van *franchises* aan de meest efficiënte vervoeraanbieder worden deze subsidies zo laag mogelijk gehouden.

In deze Appendix wordt de analyse tot de spoorwegindustrie beperkt. Echter als de studie wordt uitgebreid tot de hele vervoersindustrie, kan de geldigheid van bovenstaande conclusies

teniet gedaan worden. In zo'n studie moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid *creamskimming* van bijvoorbeeld commerciële busmaatschappijen, indien deze zich kunnen concentreren op de winstgevende delen (of tijden) in een regio. *Creamskimming* veroorzaakt het wegvloeien van winsten van de spoorwegen naar de bussector. Dit kan tot substantieel hogere subsidies van de overheid naar TOCs leiden. De overheid kan daardoor gedwongen worden tot herziening van haar spoorwegbeleid met betrekking tot UDV.

De veranderingen in de Britse spoorwegindustrie zijn recent op gang gezet. De industrie bevindt zich nu nog in een overgangstoestand. Het is daardoor nog te vroeg om vergaande conclusies te trekken uit de huidige toestand.

BRONNEN

Railways Act (ch. 43), HMSO Publications Centre, London

End of the Line? The Economist, January 16 1993, pp 35-6

On the Right Tracks The Economist, January 23 1993, pp 18

Slow Train to Success The Economist, February 3 1996, pp 31

The Gravy Train The Economist, April 20 1996, pp 33-4

All Change on UK Railways Financial Times, September 29 1996, pp 15.

A1.3 UNIVERSAL SERVICE IN UK MAIL

Sinds de hervormingen in de Britse telecommunicatie-industrie van 1981 bestaat *the Post Office* als een onafhankelijk staatsbedrijf. *The Post Office* is verdeeld in vier afzonderlijke functionele eenheden, te weten: *Royal Mail*, *Post Office Counters*, *Parcelforce* en

Subscription Services Ltd.. Deze eenheden moeten gescheiden boekhoudingen aanhouden. De Britse *Secretary of State* zet financiële en niet-financiële doelen voor de afzonderlijke eenheden. Ondanks voorstellen tot privatisering in 1994 is *the Post Office* nog steeds een staatsbedrijf. Wel zijn enkele financiële beperkingen (zoals grenzen aan kapitaalinvesteringen) versoepeld om de eenheden beter te laten concurreren. In de komende paragrafen worden de universele service verplichtingen (UDVs) voor de afzonderlijke eenheden bestudeerd.

ROYAL MAIL

De traditionele dienst van *the Post Office* bestaat uit het bezorgen van brievenpost. *The Royal Mail* (RM) is hiervoor verantwoordelijk. Zij heeft hierin het nationale monopolie. Dit betekent wel dat ze de verplichting heeft om de hele Britse markt te bedienen tegen een uniform, betaalbaar tarief. Hierbij past RM een twee-klassen postsysteem toe. Eerste klasse brieven worden de volgende dag bezorgd, terwijl tweede klasse post een bezorgtijd van drie dagen heeft. Verder is de prijs afhankelijk van het gewicht van de te verzenden brief.

POST OFFICE COUNTERS

Naast verwerken en bezorgen van post biedt *the Post Office* via *Post Office Counters* postkantoordiensten aan. Naast de functie die zij vervult als *retailer* van RM, betaalt ze uitkeringen uit aan werklozen en pensioengerechtigden, int bijdragen aan telefoon, gas, water en elektriciteit, verstrekt rijbewijzen. Verder verzorgt ze bank- valutawissel- en reisverzekeringsdiensten. Ten slotte is *Post Office Counters* de grootste verkoper van *National Lottery* loten. Zij heeft de verplichting om zowel in stedelijke als in landelijke gebieden postkantoren te handhaven. Het merendeel van de postkantoren is privaat eigendom en wordt geëxploiteerd in samenwerking met kleine ondernemingen zoals kiosken en dorpswinkels. Enkele kantoren worden verhuurd aan detailhandelaren zoals supermarkten. Het resterende, kleine deel van de kantoren is direkt eigendom van *Post Office Counters*.

PARCELFORCE

De eenheid *Parcelforce* is de pakketdienst binnen *The Post Office*. Ze concurreert met andere pakketbezorgers, maar is de enige die de verplichting heeft haar diensten landelijk aan te bieden tegen een uniform tarief. *Parcelforce* wordt geacht kostendekkend te produceren.

SUBSCRIPTION SERVICES

De *Subscription Services* eenheid int de Britse luister- en kijkgeden voor en in naam van de BBC. Voor problematiek met betrekking tot UDV is deze eenheid niet interessant.

FINANCIERING VAN UDV

De UDV voor de eenheden van *the Post Office* wordt gefinancierd door middel van een systeem van kruissubsidies. *The Post Office* heeft de afgelopen 19 opeenvolgende jaren winstgevend geproduceerd zonder overheidssubsidie.

CONCLUSIE

De Britse *Post Office* opereert zoals veel andere PTTs en nutsbedrijven op het Continent. Hierbij wordt zij steeds meer onderworpen aan concurrentie van substituten, zoals de fax, e-mail.

BRONNEN

“*The British Post Office - Key Facts*”,
website <http://www.postoffice.co.uk/text/hard3.html>

“*The Post Office: Group Accounts 1994-1995*”,
website <http://www.postoffice.co.uk/text/hard4.html>

“*Guide to the Post Office and its Businesses*”,
website <http://www.postoffice.co.uk/text/group2.html>

“The Post Office: Towards Commercial Freedom”,

website <http://www.postoffice.co.uk/text/hard5.html>

“The Post Office: Looking to the Future”,

website <http://www.postoffice.co.uk/text/group1.html>

A1.4 CONCLUSIE UK

In de voorgaande paragrafen is aan de hand van drie industriën geïllustreerd hoe in Groot Britanië de uitvoering van een UDV is georganiseerd. We hebben gezien dat dit op verschillende manieren gebeurt. Redenen voor deze verschillen worden niet opgelegd door een eventueel uniek karakter van de industrie, maar moeten eerder worden gezocht in politieke economie. Zo is er in de telecom-industrie gekozen om BT niet op te splitsen. Hoewel het de regulering van de industrie zou vereenvoudigen en daardoor de welvaart zou kunnen verhogen, is niet voor opsplitsing gekozen om privatisering van BT te versnellen. In de Britse post-sector is zelfs niet geprivatiseerd en nog nauwelijks concurrentie toegelaten. Reden hiervoor is vooral historisch. Toen privatisering van *the Post Office* in de jaren tachtig werd overwogen, is daar van afgezien omdat Margaret Thatcher zich hiertegen sterk verzette. Zij deed dit zonder werkelijk inhoudelijke argumenten naar voren te brengen. In de Britse spoorwegen is voor de meest experimentele vorm van liberalisering gekozen. Opsplitsing van beheer van het spoornet en aanbieden van vervoersdiensten, voorkomt verstoring van prikkels tot het verlenen van toegang tot het net. Het beheer van het netwerk en de verlening van toegang hiertoe zijn niet in dezelfde handen zodat *foreclosure* of ander misbruik van marktmacht wordt vermeden. Verder gebeurt de toewijzing van vervoersdiensten en de daarmee verbonden UDV via een veiling. Concurrentie om het spoor kan hierdoor leiden tot een efficiënte toewijzing van de plicht en een goede inschatting van de UDV-kosten.

Verder hebben we gezien dat naast daadwerkelijke implementering van de UDV er ook scenario's beschikbaar zijn (zoals in OFTELS *Consultative Documents*) waarin wordt ingegaan op alternatieve wijzen van financiering en toewijzing van de UDV. Het oprichten van een UDV-fonds wordt hier gezien als een goed alternatief voor interne financiering door middel

van kruissubsidies. Een optie voor een toewijzingsmechanisme van de UDV, het organiseren van een veiling, is al gerealiseerd in de Britse spoorwegen. De andere optie, *pay or play*, biedt een alternatief. Dit alternatief zou een tussenvorm zijn tussen de traditionele toewijzing van het gevestigde bedrijf door de overheid en toewijzing door de markt in de vorm van een veiling. Waar uiteindelijk voor gekozen is, blijkt vooral een politieke keuze te zijn geweest.

APPENDIX 2: UDV IN FRANKRIJK

A2.1 TELECOMMUNICATIE

ACHTERGROND

In Frankrijk is het aanbieden van telefoondiensten over vaste verbindingen voorbehouden aan France Télécom tot 31 december 1997 (de uiterste datum voor liberalisering van deze dienst vastgelegd in de Europese regelgeving). France Télécom is ook de dominante marktpartij in de marktsegmenten die reeds geliberaliseerd zijn (marktaandeel in mobiele telefonie: 58%, in value added services: 90%). Een proces van (gedeeltelijke) privatisering van France Télécom is inmiddels in gang gezet.

De telecommunicatiewet van 26 juli 1996 (*Loi de réglementation des télécommunications*) heeft een van de regering onafhankelijke regulerende instantie gecreëerd, de *Autorité de Régulation des Télécommunications*. Binnen de door de wet gestelde kaders stelt zij regels op voor de sector en houdt zij toezicht op de naleving ervan. Het afgeven van individuele licenties, het vaststellen van enkele (interconnectie-)tarieven van France Télécom en de invulling en financiering van de universele dienstverlening (zie beneden) zijn evenwel regeringsaangelegenheden. De *Conseil de la Concurrence* tenslotte, de (niet-sectorspecifieke) mededingingsdienst, is de instantie die eventueel misbruik van economische machtsposities en het bestaan van mededingingsbeperkende afspraken nagaat.

UNIVERSELE DIENSTVERLENING

In de telecommunicatiewet van 26 juli 1996 wordt de inhoud van het begrip universele dienstverlening gepreciseerd. Universele dienstverlening houdt in het aanbieden van een telefoondienst (alsmede van telefooncellen, een telefoonboek en een dienst inlichtingen) in geheel Frankrijk tegen een betaalbare prijs en zonder in geografische zin te discrimineren. Bij wet is France Télécom belast met deze taak (in het vervolg te noemen: de UDV). De verplichting om noodoproepen gratis door te geven, zal aan elke telefoonmaatschappij worden

opgelegd.

In verband met de beoogde betaalbaarheid van de telefoondienst, moet de houder van de UDV, France Télécom, vooraf goedkeuring van de regering krijgen voor de tarieven van de betrokken produkten. Het karakter van betaalbaarheid en uniformiteit moet bewaard blijven, ook in het geval optionele tariefschema's worden ontwikkeld. Hiermee wil de regering bereiken dat prijsverlagingen of technologische vooruitgang ten goede komen aan alle delen van de bevolking en niet slechts aan de grote gebruikers.

Onderkend wordt dat de UDV kosten - en voordelen - met zich meebrengt voor de houder ervan. In een decreet van 13 mei 1997 (*Décret relatif au financement du service universel*), heeft de regering de financiering van de universele dienstverlening geregeld. Hierin worden, verwijzend naar de telecommunicatiewet van 26 juli 1996, drie (netto-)kostencomponenten van de UDV onderscheiden:

C1) Een (af te bouwen) component gerelateerd aan de onevenwichtige tariefstructuur.

Omwille van inkomenspolitieke overwegingen zijn van oudsher de prijzen van abonnementen en van lokale gesprekken laag gehouden (ten opzichte van de werkelijke kosten), terwijl die van interlokale en internationale gesprekken ter compensatie juist relatief hoog waren. France Télécom mag de prijzen slechts geleidelijk aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. In artikel R.20-32 van het *Décret* is bepaald dat totdat deze onevenwichtigheden zijn opgeheven en uiterlijk tot het einde van de overgangperiode (bepaald op 31 december 2000), de hiermee gepaard gaande jaarlijkse *netto kosten* als volgt worden gecijferd:

$$C1 = 12 \times (P_e - P) \times N$$

Hier is **P_e** een referentieprij voor een maandelijks abonnement (de onevenwichtigheid is het grootst bij de abonnementen), te weten FF 65 excl. BTW. Dit cijfer is ontleend aan de typische abonnementsprijzen in landen waar de markt reeds is geliberaliseerd (tussen FF 65 - FF 70 excl. BTW, volgens het *Exposé des motifs*). **P** is de gemiddelde prijs in het betreffende jaar van

een maand-abonnement dat voorziet in gedetailleerde facturering en de mogelijkheid om de toegang tot bepaalde nummers te verhinderen; er wordt echter rekening gehouden met de mate waarin deze bijkomende opties daadwerkelijk worden gekozen (Nu is P ongeveer FF 45). **N** is het gemiddelde aantal abonnees van de UDV-houder in het betreffende jaar, gecorrigeerd voor het feit dat sommige abonnees gebruik kunnen maken van specifieke abonnementen of tariefopties, waardoor in hun geval geen sprake is van een tariefonevenwichtigheid. Met de factor 12 komt men van een maandbedrag tot een jaarbedrag. Het Décret van 13 mei 1997 schat de met C1 verbonden kosten nu op FF 6 à 7 miljard. Dit komt neer op 4% van de totaalomzet (FF 150 mrd) van FT.

C2) een component gerelateerd aan de geografisch uniforme tarieven.

Artikel R. 20-33 van het *Décret* stelt dat de netto-kosten gerelateerd aan de geografische prijsuniformiteit de som zijn van de netto-kosten van de zogeheten niet-rendabele zones (d.w.z. de zones die, gegeven de hoge operationele kosten of investeringskosten en de geldende tariefvoorschriften, niet bediend zouden worden door een maatschappij werkend onder marktomstandigheden) en de netto-kosten gerelateerd aan abonnees die weliswaar in rendabele zones wonen maar die, gegeven de hoge operationele kosten of investeringskosten en de geldende tariefvoorschriften, evenmin bediend zouden worden door een maatschappij werkend onder marktomstandigheden. De grootte van de zones wordt gebaseerd op de technische indeling van het netwerk.

De netto-kosten gerelateerd aan de niet-rendabele zones worden berekend als het saldo van de inkomsten die de maatschappij misloopt en de kosten die het bespaart wanneer het de zone niet zou bedienen. Tot de inkomsten rekent men de vaste inkomsten van het netwerk (hierbij wordt tijdens de bovengenoemde overgangsperiode in principe uitgegaan van de referentieprijs voor een maandelijks abonnement), de inkomsten uit in- en uitgaande gesprekken en de overige indirecte inkomsten verbonden met de abonnees in de betreffende zone. Tot de relevante kosten behoren niet alleen de kosten van de bediening en het beheer van de abonnees in de zone zelf, maar ook de schakel- en transmissiekosten van in- en uitgaand telefoonverkeer. Bij de berekening van de investeringskosten gaat men uit van de kosten van vervangende investeringen volgens de beste technologie.

De netto-kosten gerelateerd aan de niet-rendabele abonnees worden overeenkomstig berekend.

Tot de ingebruikneming van geschikte inkomsten-modellen en boekhoudkundige systemen zijn de netto-kosten vastgesteld op 1% van de omzet van de UDV-houder. De *Autorité de Régulation des Télécommunications* zal voor deze modellen en de boekhoudkundige systemen regels formuleren. Het te hanteren rendement op geïnvesteerd vermogen wordt bij verordening door de minister vastgesteld.

C3) kosten verbonden met specifieke tarieven, aanbieden van telefooncellen, etc.

Art. L.35 van de Telecommunicatiewet van 26 juli 1996 stelt dat de UDV-houder specifieke tarieven moet hanteren om tegemoet te komen aan de moeilijkheden die bepaalde categorieën gebruikers ervaren, hetzij door hun zwakke inkomenspositie hetzij door een handicap, bij het verkrijgen van toegang tot telecommunicatie. De speciale tarieven die France Télécom dient te stellen zijn aangegeven in het *cahier des charges*, de concessievoorwaarden. Art. 20-34 van het *Décret* bepaalt dat de begunstigden van deze tarieven worden aangewezen door sociale organisaties die goed op de hoogte zijn van de specifieke omstandigheden van de begunstigde (deze organisaties worden aangewezen door *les départements*, de bestuurlijke gewesten). De bijbehorende netto-kosten worden berekend als het produkt van het aantal begunstigden en een bepaalde, jaarlijks door de minister vast te stellen referentiewaarde. Het bedrag waarover elk *département* beschikt is proportioneel aan het aantal mensen dat een bijstandsuitkering of gehandicapentoeelage ontvangt. Een plafond op de totale uitgaven is ingesteld.

Art. R. 20-35 stelt dat de netto-kosten van de verplichting om telefooncellen te installeren voor elk *commune du territoire* afzonderlijk worden berekend als het verschil tussen de gemaakte kosten (voor de installatie en onderhoud van de telefooncellen en het in- en uitgaande telefoonverkeer) en de gegenereerde inkomsten (uit de verkoop van telefoonkaarten, uit het gebruik van andere geschikte kaarten (credit cards) en uit het adverteren op telefooncellen). Indien het aantal geïnstalleerde cabines in het gebied groter is dan het aantal cabines voorgeschreven in de UDV is geen enkele compensatie verschuldigd.

Art. R. 20-36 betreft de berekening van de netto-kosten van de dienst inlichtingen en het

telefoonboek; ook deze worden berekend als het verschil tussen de betrokken kosten en opbrengsten.

Het Décret van 13/5/97 komt bijgevolg tot een totale schatting van de UDV kosten van 5,5% van de omzet van FT (4% voor C1, 1% voor C2 en 0,5% voor C3). De component voor C1 is uiterlijk eind van het jaar 2000 afgebouwd. De netto kosten liggen dan in de orde van grootte van 1% van de omzet.

DE FINANCIERING VAN DE UDV

De financiering van de (netto-)kosten verbonden aan de UDV verloopt op twee manieren. Tijdens de overgangsperiode (uiterlijk tot 31 december 2000) zullen zowel netto-kostencomponent **C1** (gerelateerd aan de tariefonevenwichtigheden) als netto-kostencomponent **C2** (gerelateerd aan de geografische prijsuniformiteit) worden gefinancierd door middel van een opslag op de interconnectieprijzen. Component **C3** zal worden gefinancierd uit een USO-fonds. Na de overgangsperiode (component **C1** is dan verdwenen), zal ook component **C2** betaald worden uit het USO-fonds.

De (tijdelijke) opslag r op de interconnectieprijs, gemeten per tijdseenheid, is gelijk aan $r = (C1 + C2)/V$, waar V het totaalvolume is van het telefoonverkeer over de lokale netwerken (de *boucles locales*) m.u.v. het verkeer van of naar openbare netwerken die geen telefoondienst aanbieden. Voor mobiele netwerken geldt een afzonderlijke opslag indien zij zich ertoe verplichten een afdoende geografische dekking te hebben per 1 januari 2001.

Degenen die zullen bijdragen aan het UDV-fonds dat de netto-kostencomponenten **C3** en (na de overgangsperiode) **C2** zal dekken zijn de exploitanten van openbare netwerken en de aanbieders van openbare telefoondiensten. De verschuldigde bijdragen zijn proportioneel aan het verkeersvolume van elke maatschappij (gemeten als de som van in- en uitgaand verkeer). De *Caisse des dépôts* zal het fonds beheren. Teneinde ook andere maatschappijen dan France Télécom aan te sporen om specieke tarieven aan te bieden voor behoeftige gebruikers, kunnen deze maatschappijen, indien de minister akkoord gaat met de geboden faciliteiten, de

bijbehorende netto-kosten aftrekken van hun bijdrage aan het UDV-fonds. De netto-kosten en de de identiteit van de begunstigen worden op dezelfde wijze bepaald als in het geval van France Télécom.

A2.2 SPOORWEGEN

ACHTERGROND

De SNCF (*Société Nationale des Chemins de Fer Français*) is een verticaal geïntegreerde spoorwegmaatschappij; zij beheert en exploiteert de spoorweginfrastructuur in Frankrijk. De boekhoudingen van beide activiteiten zijn echter gescheiden, zoals is vereist door Europese Richtlijn 91/440. Om de SNCF een afdoende financiële basis te geven (eveneens een vereiste van deze Richtlijn) is de infrastructuur inmiddels in eigendom genomen door de Franse staat (via de maatschappij EPIC).

De SNCF heeft het monopolie op passagiersvervoer, haar toegekend door de *Loi d'Orientation sur le Transport Interieur*. Toegang tot het Franse spoorwegnetwerk voor andere spoorwegmaatschappijen is beperkt tot hetgeen is voorgeschreven in de bovengenoemde Richtlijn, d.w.z. toegang wordt verleend aan intermodale vrachtvervoerders en aan buitenlandse spoorwegmaatschappijen die van het ene land naar het andere willen via Frankrijk.

UNIVERSELE DIENSTVERLENING EN HAAR FINANCIERING

De SNCF kent vrij sterke universele dienstverlenings-verplichtingen. Voor wat betreft de prijzen wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen nationale en regionale lijnen (*Décrets relatifs au cahier des charges et au domaine de la SNCF*). Voor elk nationaal traject is de verhouding tussen het goedkoopste treinticket (tweede klasse) en het duurste (eerste klasse, inclusief een spitsuur-opslag) aan een maximum gebonden. Voor regionale treindiensten mogen de prijzen niet hoger zijn dan die voor vergelijkbare ritten op nationale trajecten.

Als onderdeel van de recente spoorweghervorming zullen door de Franse staat aan zes Franse regio's middelen ter beschikking worden gesteld om zelfstandig het regionaal spoorwegvervoer

in te richten. Met dit geld en de door de regio's zelf ingebrachte gelden (een gedeelte van de belastingen die ondernemingen aan de regio's betalen is geormerkt en komt ten goede aan het regionaal openbaar vervoer) kunnen zij overeenkomsten sluiten met de SNCF (inzoverre het om spoorwegvervoer gaat is de SNCF de enig mogelijke gesprekspartner). Overeengekomen kan worden dat de SNCF tegen een bepaalde voorafvastgestelde vergoeding (de subsidie) bepaalde lijnen in stand houdt met een zekere treinfrequentie en eventueel tegen bepaalde tarieven. In tegenstelling tot het instandhouden van onrendabele nationale lijnen, waartoe de SNCF kan worden verplicht, is het voor de SNCF relatief eenvoudig onrendabele regionale lijnen op te heffen in het geval er geen overeenkomst is met de regionale overheid.

A2.3 POSTERIJEN

ACHTERGROND

La Poste, de Franse evenknie van PTT Post, werd op 1 januari 1991 van de telecommunicatie-tak gescheiden en verzelfstandigd tot een staatsbedrijf. Alle aandelen van La Poste zijn nog in handen van de Franse staat en verkoop van een aandelenpakket is voorlopig niet aan de orde. In 1995 had La Poste een omzet van FF 83 miljard, waarvan driekwart afkomstig is uit post-activiteiten (La Poste is ook actief in financiële dienstverlening).

La Poste heeft het monopolie op de briefbezorging inzoverre het gaat om privé-correspondentie. De grenzen van het monopolie worden herbezien in het licht van de nieuwe Europese Richtlijn inzake universele dienstverlening van december 1996. Twee Franse ministeries oefenen toezicht uit op La Poste. De *Direction Générale des Postes et Télécommunications* (vallend onder het Ministerie van Industrie, Post en Telecommunicatie) is de regulerende instantie in de postsector. Het Ministerie van Financiën houdt toezicht op de financiële situatie van het bedrijf.

UNIVERSELE DIENSTVERLENING

La Poste is verplicht een basis-postdienst te verzorgen, in geheel Frankrijk en tegen een betaalbare, uniforme prijs. De bezorging aan huis, 6 dagen per week, en het in stand houden

van postkantoren in landelijke gebieden zijn onderdeel van deze verplichting (de UDV). Deze verplichtingen zijn bij wet vastgesteld. Nadere invulling ervan (prijzen, kwaliteitsnormen) wordt gegeven in het meerjaarlijkse *Contrat de Plan* tussen de Franse staat en La Poste. In het *Contrat de Plan* voor 1995-1997 is voorzien dat de gemonopoliseerde produkten gemiddeld niet sneller mogen stijgen dan consumptieprijs-index. De prijzen voor niet-gemonopoliseerde produkten mogen door La Poste zelf worden vastgesteld, zolang voor de produkten die vallen onder de UDV het karakter van betaalbaarheid en uniformiteit wordt gerespecteerd. Prijsveranderingen moeten worden gemeld aan de toezichthouders.

Aparte vermelding verdient het feit dat La Poste lage tarieven rekent voor het bezorgen van kranten, als onderdeel van het regeringsbeleid om de schrijvende pers te steunen.

DE FINANCIERING VAN DE UDV

De UDV wordt gefinancierd door middel van een systeem van kruissubsidies, gecombineerd met de exclusieve reservering van het marktsegment brieven voor La Poste.

BRONNEN

- * Exposé des motifs behorend bij Projet de loi de réglementation des télécommunications.
- * Concept-onderzoeksrapport Institut d'Economie Industrielle, Université de Toulouse i.o.v. de Europese Commissie.
- * Contrat de Plan entre l'Etat et La Poste 1995-1997.
- * Decret relatif au financement du service universel pris pour l'application de l'article L.35-3 du code des postes et télécommunications (13 mei 1997).
- * Internetserver van Le Ministère Délégué à la Poste, aux Télécommunications et à l'Espace.